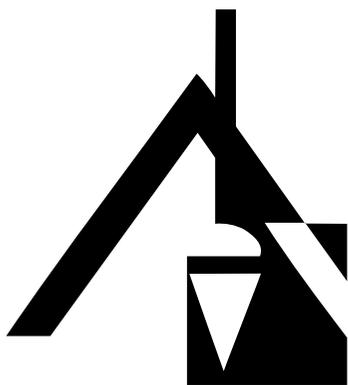


Aspects juridiques relatifs à la rénovation de l'habitat

Projet:
Droit des
constructions

Entretien et rénovation des constructions, bâtiment



PI-BAT

Aspects juridiques relatifs à la rénovation de l'habitat

Le présent travail est axé sur la capacité des différents *procédés et instituts du droit suisse en matière de transformation de l'habitat*. Il explique comment on peut planifier et réaliser l'agrandissement d'habitations sur la base du droit en vigueur, sans pour autant être obligé de sacrifier des valeurs économiques, sociales et urbanistiques à une euphorie de densification.

Même si, à l'avenir, nous serons confrontés de plus en plus fréquemment à des cas de transformations architecturales et d'agrandissement de constructions et de groupes de constructions, le concept de «densification architecturale» doit être rejeté. Car déjà au niveau de la phase du projet ce travail anticipe la solution des problèmes à résoudre; cependant ils doivent être élaborés, pour chaque cas particulier, par la mise en place de plans directeurs communaux soignés et par la mise en pratique légale à travers un dialogue renforcé entre maîtres d'ouvrage et communes.

La documentation est essentiellement structurée en deux approches différentes. D'une part, grâce à une présentation séparée de certaines questions juridiques, au travers de la description de transformations typiques et concrètes, on veut ainsi rendre cette publication accessible à tout un chacun. D'autre part cette typologie veut montrer par des exemples précis que les législateurs et les communes seront à l'avenir, de plus en plus confrontés à la multitude des conditions cadres régissant l'agrandissement et la rénovation de l'habitat.

Aspects juridiques relatifs à la rénovation de l'habitat

Projet: Droit des constructions

Responsables du projet

Pro Renova Association suisse pour la
rénovation des constructions
SIA Société suisse des ingénieurs et
des architectes
UTS Union technique suisse

Traduction

• TRADOC, Lutry

Mise en page et photocomposition

• Consortium DAC-CITY COMP SA, Lausanne-
Morges

Elaboration du projet

- Hansruedi Diggelmann, licencié en droit,
urbaniste EPF/(NDS), Zurich (directeur du
projet), Arosastrasse 2, 8008 Zurich
- Marcel Muri, architecte diplômé EPF, Zurich
- Franz Bartl, architecte ETS/UTS, Zurich

Groupe d'experts du projet de législation sur
les constructions

- J. Rudolf Ackeret, licencié en droit, avocat,
Bassersdorf
- Benedetto Antonioni, urbaniste cantonal,
Bellinzone
- Andreas Herczog, architecte diplômé EPF,
Herczog & Hubeli, Zurich
- Martin Lendi, docteur en droit, professeur de
droit, directeur du département de droit et
d'économie à l'EPF de Zurich
- Ellen Meyrat-Schlee, sociologue/urbaniste BSP,
bureau Z, Zurich
- Jürg Sulzer, urbaniste communal, Berne
- Alwin Suter, ingénieur agronome diplômé EPF,
bureau GLS, Zurich
- Walter Tüscher, urbaniste FUS/architecte FAS,
Fribourg

Contrôle du projet PI-BAT

- Hannes Wüest, ingénieur agronome diplômé
EPF, Wüest & Gabathuler, Zurich
- Gustave E. Marchand, docteur ès sciences
techniques, ingénieur diplômé EPF, Walder &
Marchand AG, Berne

Suisse romande, édition française et
adaptation

Groupe de travail romand

- Rolf Ernst, architecte SIA, La Sarraz
- Jacques Vicari, architecte SIA, Genève
- Jean-Louis Genre, architecte DPLG, LESO-EPFL
- Georges A. Meylan, architecte ETS, Lausanne
- Luc Recordon, avocat, Lausanne
- Serge Yersin, notaire, Lausanne

ISBN 3-905234-09-2

Copyright © Office fédéral des questions
conjoncturelles, 3003 Berne, avril 1992.
Reproduction d'extraits autorisée avec indication de
la source
Diffusion: Office central fédéral des imprimés et du
matériel, 3000 Berne (N° de commande 724.477 f).

Form. 724.477 f 3.92 1000 56492

Avant-propos

D'une durée totale de 6 ans (1990-1995), le programme d'action «Construction et énergie» se compose des trois programmes d'impulsions suivants:

PI-BAT – entretien et rénovation des constructions
RAVEL – utilisation rationnelle de l'électricité
PACER – énergies renouvelables

Ces trois programmes d'impulsions sont réalisés en étroite collaboration avec l'économie privée, les écoles et la Confédération. Leur but est de favoriser une croissance économique qualitative. Dans ce sens ils doivent conduire à une plus faible utilisation des matières premières et de l'énergie, avec pour corollaire un plus large recours au savoir faire et à la matière grise.

Le programme PI-BAT répond à la nécessité qu'il y a d'entretenir correctement les constructions de tous types. Aujourd'hui une partie toujours plus grande des bâtiments et des équipements de génie civil souffrent de défauts techniques et fonctionnels en raison de leur vieillissement ainsi que de l'évolution des besoins et des sollicitations. Si l'on veut conserver la valeur de ces ouvrages, il y a lieu de les rénover, et pour ce faire on ne peut s'appuyer sur l'empirisme. Le programme d'impulsion PI-BAT ne se limite pas aux aspects techniques et d'organisation, il s'étend également au cadre juridique, qui jusqu'ici était essentiellement tourné vers les constructions neuves. Le programme couvre ainsi les trois domaines suivants: bâtiments, génie civil et problèmes apparentés à la rénovation.

Si l'on veut conserver les qualités techniques et architectoniques de nos bâtiments et si l'on souhaite préserver des quartiers, voire des villages, des connaissances nouvelles doivent être apportées aux nombreuses personnes concernées: propriétaires, autorités, concepteurs, entrepreneurs et collaborateurs de tous niveaux.

Cours, manifestations, publications, vidéos, etc...

Les objectifs de PI-BAT seront poursuivis par l'information, la formation et le perfectionnement des fournisseurs et des demandeurs de prestations dans le domaine de la rénovation. Le transfert de connaissances est axé sur la pratique quotidienne; basé essentiellement sur des manuels et des cours, il comprend également d'autres types de manifestations. Le bulletin «Construction et énergie», qui

paraît deux à trois fois l'an, fournit des détails sur toutes ces activités.

Chaque participant à un cours, ou autre manifestation du programme, reçoit une publication spécialement élaborée à cet effet. Toutes ces publications peuvent également être obtenues en s'adressant directement à l'Office central fédéral des imprimés et du matériel à Berne (OCFIM, 3003 BERNE).

Compétences

Afin de maîtriser cet ambitieux programme de formation, il a été fait appel à des spécialistes des divers domaines concernés; ceux-ci appartiennent au secteur privé, aux écoles, ou aux associations professionnelles. Ces spécialistes sont épaulés par une commission qui comprend des représentants des associations, des écoles et des branches professionnelles concernées.

Ce sont également les associations professionnelles qui prennent en charge l'organisation des cours et des autres activités proposées. Pour la préparation de ces activités une direction de projet a été mise en place; elle se compose de MM. Reto LANG, Andreas BOUVARD, Niklaus KOHLER, Gustave MARCHAND, Ernst MEIER, Dieter SCHMID, Rolf SAEGESSER, Hannes WUEST, et Eric MOSIMANN de l'OFQC. Une très large part des activités est confiée à des groupes de travail.

Documentation

Le présent travail est axé sur la capacité des différents *procédés et instituts du droit suisse en matière de transformation de l'habitat*. Il explique comment on peut planifier et réaliser l'agrandissement d'habitations sur la base du droit en vigueur, sans pour autant être obligé de sacrifier des valeurs économiques, sociales et urbanistiques à une euphorie de densification.

Même si, à l'avenir, nous serons confrontés de plus en plus fréquemment à des cas de transformations architecturales et d'agrandissement de constructions et de groupes de constructions, le concept de «densification architecturale» doit être rejeté. Car déjà au niveau de la phase du projet ce travail anticipe la solution des problèmes à résoudre; cependant ils doivent être élaborés, pour chaque cas

particulier, par la mise en place de plans directeurs communaux soignés et par la mise en pratique légale à travers un dialogue renforcé entre maîtres d'ouvrage et communes.

La documentation est essentiellement structurée en deux approches différentes. D'une part, grâce à une présentation séparée de certaines questions juridiques, au travers de la description de transformations typiques et concrètes, on veut ainsi rendre cette publication accessible à tout un chacun. D'autre part cette typologie veut montrer par des exemples précis que les législateurs et les communes seront à l'avenir, de plus en plus confrontés à la multitude des conditions cadres régissant l'agrandissement et la rénovation de l'habitat.

Le présent document a fait l'objet d'une procédure de consultation; il a également été soumis à l'appréciation des participants au premier cours pilote, ce qui a permis aux auteurs d'effectuer les corrections nécessaires. Ceux-ci ont toutefois gardé leur liberté d'appréciation pour les questions où les avis divergeaient. Ils assument donc aussi la responsabilité de leurs textes. Des améliorations sont encore possible et des suggestions éventuelles peuvent être adressées soit au directeur du cours, soit directement à l'Office fédéral des questions conjoncturelles.

Pour terminer nous tenons à remercier ici toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de la présente publication.

Juillet 1991 Dr Heinz Kneubühler
Directeur-adjoint de l'Office fédéral
des questions conjoncturelles

Sommaire

	Page
Introduction	9
1. A propos de la présente publication	11
2. La rénovation de bâtiments sous l'angle juridique; aperçu	
<hr/>	
Partie 1: Classification des types de situation en matière de rénovation	19
Sommaire de la partie 1	19
«Projets de rénovation» 1-24	21
<hr/>	
Partie 2: Les différentes institutions juridiques et procédures particulières	67
1. Plan directeur	71
2. Réglementation de base des plans d'affectation et des constructions	81
3. Procédure de permis de construire	89
4. Plans d'affectation spéciaux	119
5. Protection de l'environnement, de la nature, du paysage, des monuments, des sites, des œuvres architecturales	133
5 bis Législations cantonales sur le logement, plus particulièrement sur les «démolitions» et les «ventes» de logements loués	143
6. Droit du bail	147
7. Servitudes foncières, réglementation parcellaire	155
8. Obligations de construire	161
<hr/>	
Annexes	165
Liste des abréviations	166
Bibliographie spécialisée	167
Table des matières détaillée de la partie 1	169
Table des matières détaillée de la partie 2	172

Introduction

1.	A propos de la présente publication	9
1.1	Modifications de la situation sur le marché de la construction	9
1.2	But du «Projet droit des constructions»	9
1.3	Cercle des intéressés	10
1.4	Structure et conseils pour l'emploi de la présente publication	10

2.	La rénovation des bâtiments sous l'angle juridique; aperçu	11
2.1	Exploitation optimale des bâtiments sous l'angle privé	11
2.2	L'intérêt public à la rénovation des bâtiments	12
2.3	Conflits d'intérêts inévitables	12
2.4	Lacunes des prescriptions générales en matière de construction et d'affectation	13
2.5	Activation nécessaire des plans directeurs communaux	14
2.6	Marge de manœuvre des particuliers	15
2.7	Perspectives	16

Introduction

1. A propos de la présente publication

1.1 Modification de la situation sur le marché de la construction

La conservation et la rénovation des ouvrages existants sont depuis peu au centre des discussions de divers milieux. Du fait de la structure d'âge du parc immobilier suisse – près de la moitié de tous les bâtiments ont été construits après 1945 – un nombre toujours plus important d'ouvrages ont en effet besoin d'une rénovation complète pour les adapter aux techniques modernes de construction. Ne serait-ce que pour maintenir la valeur des immeubles, des montants énormes sont et seront investis, actuellement et dans un proche avenir, dans les zones d'habitation existantes. Dans de nombreux cas, il ne suffit pourtant pas de se contenter d'entretenir simplement les immeubles. En effet, les exigences en matière de surfaces d'habitation se modifient continuellement en fonction du développement de la société et de l'économie. C'est pourquoi *la question se pose du développement optimal des possibilités d'exploitation, d'un point de vue économique, social, urbanistique et technique des différentes parcelles déjà construites*. Pour ce qui est de la construction, on prendra par exemple en considération l'édification d'annexes, l'aménagement d'espaces intérieurs, l'exhaussement des bâtiments ou la modification des plans, ainsi que le remplacement d'anciens ouvrages par des nouveaux. De telles mesures représentent souvent de véritables solutions de rechange par rapport au simple entretien, les problèmes actuels de rénovation dépassant largement la simple question de la protection des monuments. La prise de conscience des potentiels d'exploitation qu'offrent les quartiers créés après la guerre peut contribuer grandement à nous éviter de devoir nous trouver confrontés à court terme à un parc immobilier vétuste, dont les déficits sur les plans technique et fonctionnel ne pourront être compensés que par la construction ponctuelle de nouveaux quartiers et la création de nouvelles zones à bâtir.

L'importance des réserves d'exploitation à l'intérieur des zones d'habitation existantes a été reconnue depuis longtemps par les urbanistes. Leur réalisation place pourtant l'ensemble des intéressés

face à de nouveaux problèmes; en effet, des conflits d'intérêts apparaissent pour des motifs très divers, quoique le plus souvent à propos de projets de construction concernant des zones déjà fortement construites plutôt que par rapport à des projets relatifs à des «espaces vierges». Ces conflits doivent être résolus au moyen des procédures de règlement qu'offre la loi.

1.2 Objectifs du présent projet

Le «Projet droit des constructions» traite de questions juridiques typiques, telles qu'elles se présentent chaque fois qu'il est question de travaux de construction à l'intérieur d'une zone d'habitation. Il s'agit tout d'abord de motiver les différents intéressés et de leur montrer comment obtenir de bons résultats en exploitant l'arsenal juridique existant. Il y a deux raisons à cela. D'une part, l'examen des différentes législations cantonales en matière d'aménagement et de construction montre que l'utilisation des possibilités dont on dispose actuellement pourrait amplement suffire à la réussite des projets de rénovation; il s'agit donc d'y recourir en priorité. *D'autre part, le fait que de très nombreux bâtiments devront à l'avenir être rénovés aux fins d'adaptation à l'évolution technique induit à coup sûr la nécessité d'agir*: il faut en effet empêcher que l'exécution de simples travaux d'entretien ou de petites transformations – qui ne présentent généralement aucune difficulté du point de vue juridique – ne repousse de plusieurs années la possibilité de procéder à des aménagements fonctionnels sur les différents immeubles. C'est pourquoi il importe que les communes chargées d'élaborer les plans d'affectation et les investisseurs privés ne se contentent pas d'attendre les modifications de la législation cantonale pour passer aux actes, mais agissent sans plus tarder.

Bien qu'elles n'aient pas été prévues au départ, certaines propositions législatives ont toutefois vu le jour compte des particularités cantonales dans les domaines de l'aménagement du territoire et du droit des constructions, nous avons essayé de promouvoir les solutions les plus appropriées en présentant différentes réglementations (par exemple possibilité pour des particuliers d'établir des plans d'affectation spéciaux).

1.3 Cercle des intéressés

Cette publication s'adresse, en premier lieu aux propriétaires (maîtres d'ouvrages), architectes et gérants immobiliers qui sont confrontés à des problèmes juridiques lors de l'élaboration de projets concrets de rénovation. Au demeurant, il s'agit d'interpeller les autorités chargées de l'aménagement du territoire, de l'élaboration et de l'application des lois, afin de les sensibiliser aux exigences particulières auxquelles les conditions générales du droit doivent répondre pour permettre l'exécution de projets de construction en zone à bâtir. Toutefois les locataires, en tant que personnes directement concernées, devraient également être intéressés, qui plus est davantage qu'actuellement aux problèmes de construction; ce d'autant plus que le nouveau droit du bail leur accorde dans une certaine mesure le droit d'être consultés dans les décisions de transformation envisagées par le propriétaire. Enfin, il s'agit d'informer un large public sur l'un des sujets les plus actuels de l'aménagement du territoire, lequel dépasse le seul cadre de la transformation d'un ouvrage particulier; à savoir la «rénovation intérieure de zones entières bâties». Il appartiendra en effet, dans une large mesure, aux électeurs des communes intéressées de décider si cette expression recouvre tout au plus une densification de la construction sur les parcelles existantes ou s'il faut, au contraire, aussi y inclure une croissance qualitative dans les zones d'habitation existantes, croissance dont la réalisation devra prendre également en considération, sur le plan de la réflexion, la qualité de l'espace extérieur privé et public.

1.4 Structure et conseils pour l'emploi de la présente publication

Notre souci de permettre aux lecteurs de tirer un profit immédiat des résultats du présent travail nous a conduit à exposer en tout premier lieu la marge de manœuvre qu'offre le droit en vigueur, pour peu que l'on applique correctement les dispositions en la matière. Afin d'en faciliter l'accès aux personnes moins versées dans le domaine juridique, cette publication comporte pour l'essentiel deux parties: une classification des types de situation en matière de rénovation («*Première approche*») et une partie systématique, structurée en fonction d'aspects juridiques particuliers («*Deuxième approche*»).

La première partie expose les différentes mesures de transformation possibles des ouvrages existants; on assimile fréquemment en effet à des «projets de rénovation» des travaux de transformation tels que la construction après coup de balcons, l'aménagement de combles ou encore la mise en valeur d'aménagements extérieurs privés. L'étude aborde les problèmes juridiques spécifiques liés à un projet de rénovation particulier et expose les possibilités de les résoudre. *Il faut noter cependant que les divers «projets de rénovation» peuvent se retrouver en principe dans chacun des types de projet présentés; dans l'ensemble, les réflexions qui en résultent peuvent donc s'appliquer par analogie aux situations les plus diverses.*

Afin d'approfondir la réflexion sur différentes questions de droit, la deuxième partie présente des aspects, institutions et procédures juridiques relatifs aux problèmes de transformation. Le lecteur peut ainsi se renseigner entre autres exemples sur la nature et les possibilités d'application des plans directeurs communaux, sur des questions particulières relatives à la procédure d'autorisation de construire ou encore sur la possibilité de faire radier des servitudes de droit privé.

Il est conseillé au lecteur de se laisser guider en fonction des pôles d'intérêt qui lui tiennent plus particulièrement à cœur. Nous avons de ce fait procédé à une subdivision rigoureuse des diverses approches du problème dans l'intention de rendre superflue une lecture *in extenso* de la brochure.

Le présent projet ne peut ni ne veut proposer des recettes infaillibles concernant la manière dont se déroulera à l'avenir «la construction aux emplacements déjà bâtis». Nous avons tenu compte d'un large éventail de destinataires susceptibles d'être intéressés par notre étude, ce qui nous a obligé d'appréhender les problèmes dans un large contexte et à passer en revue les réglementations cantonales les plus diverses. Il en est résulté un ouvrage dont nous espérons qu'il stimulera la fantaisie de tous les intéressés et qu'il les aidera à maîtriser les problèmes que soulève la rénovation des ensembles d'habitation.

2. La rénovation de bâtiments sous l'angle juridique; aperçu

D'un point de vue juridique, l'entretien et la rénovation d'ouvrages existants sont subordonnés pour l'essentiel à deux types de problèmes plus généraux: d'une part, la rénovation de la construction soulève des *questions concernant la politique d'aménagement des zones habitées*, lesquelles questions sont finalement liées à celle du dimensionnement «raisonnable» de la zone à bâtir. Ces questions relèvent d'un principe conceptuel et doivent être résolues en premier lieu dans les limites des plans d'aménagement et d'affectation dont disposent les communes en vertu du droit fédéral et cantonal. D'autre part, chaque propriétaire privé est confronté à la question de l'exploitation optimale de son bâtiment. En particulier, le *désir de pouvoir procéder aux transformations en bénéficiant de conditions financières supportables* conduit souvent à constater que les diverses prescriptions officielles réglementant tant la construction que le statut juridique des voisins ou des locataires rendent «la construction aux emplacements déjà construits» très difficile. Le présent projet tente de fournir des suggestions et d'indiquer les marges de manœuvre possibles, afin de permettre aux différents partenaires intéressés à une construction de trouver des solutions adaptées à leur situation, en exploitant au mieux les possibilités offertes par le droit en vigueur.

2.1 Exploitation optimale du bâtiment sous l'angle privé

Chaque bâtiment vieillit et devient vétuste. Le propriétaire est ainsi confronté à intervalles variables à la nécessité d'effectuer des travaux de rénovation les plus divers afin de conserver au bâtiment sa pleine capacité «technique» ou de créer un confort correspondant aux exigences actuelles. On peut citer comme exemple la réfection de la toiture, le remplacement des installations de chauffage, la rénovation de la cuisine ou plus simplement le rafraîchissement des locaux. Mais dans de nombreux cas, des travaux plus importants sont souhaités. Lorsque la situation du marché ou les exigences des utilisateurs se sont fortement modifiées au cours des ans, le fait de réaliser des travaux de transfor-

mation du type de ceux énumérés ci-dessus ne permet pas de répondre aux nouveaux besoins de la demande; en pareils cas, ce sont des mesures plus radicales qui entrent en ligne de compte, comme par exemple la pose après coup de balcons, l'aménagement des combles ou encore l'extension du plan d'ensemble de certaines unités d'habitation.

La question du choix d'une stratégie de rénovation appropriée se pose tôt ou tard à chaque propriétaire, au plus tard lorsque le bâtiment présente des défauts du point de vue technique importants du fait du vieillissement naturel. A ce moment-là, il faudra en effet décider si, compte tenu des frais qu'occasionnera de toute façon la rénovation, il ne conviendrait pas de rationaliser les travaux et de procéder à l'adaptation fonctionnelle de certaines installations. Les différentes stratégies de rénovation peuvent se définir de la manière suivante:

- «Entretien» (simples mesures de maintenance)
- «Transformation» (entretien et exécution simultanée de mesures d'adaptation fonctionnelles)
- «Reconstruction» (démolition/reconstruction en cas de défauts importants sur le plan technique ou fonctionnel, voire dans les deux cas à la fois).

Le choix du propriétaire quant à la stratégie à adopter aux fins de rénovation dépend de facteurs ressortissant aux domaines les plus variés. Les exigences de confort personnel concernant les locataires, les questions de construction ou d'affectation de chaque ouvrage à rénover, ainsi que le degré d'amortissement des investissements et les autres conditions financières constituent souvent des critères déterminants pour le choix du mode de rénovation. En outre, les conditions juridiques générales jouent un rôle de plus en plus important dans la mesure où, lors d'une construction, il convient de respecter de nombreuses prescriptions n'ayant pas nécessairement suivi l'évolution des susdites conditions et qui ne répondent ainsi plus aux mesures de rénovation à prendre pour un ouvrage particulier.

Dans les quartiers où la propriété est disséminée, chaque parcelle sera disponible à des moments différents pour entreprendre les modifications des constructions. Les problèmes juridiques majeurs apparaissent lors de transformations; si l'on désire modifier un bâtiment existant tout en conservant la plus grande part possible de sa substance et en tenant compte des prescriptions régissant les terrains bâtis avoisinants (lotissement, équipement,

style de construction), la marge de manœuvre permettant la réalisation de solutions probantes sur les plans techniques, financier et architectural est des plus réduite. C'est pourquoi on élabore souvent dans un tel cas des solutions dites «sur mesure».

2.2 L'intérêt des pouvoirs publics à la rénovation des bâtiments

Les prescriptions générales résultant des règlements communaux de zones et des construction rendent souvent impossible la réalisation de telles solutions dites «sur mesure» nécessitées par la construction sur des terrains déjà bâtis. Ces instruments sont habituellement utilisés afin d'édicter des prescriptions uniformes applicables sur de grandes surfaces et de fixer des normes de construction standard. De plus et indépendamment de l'affectation d'une zone, il faut tenir compte des prescriptions générales les plus diverses telles par exemple, celles de la police du feu, les exigences concernant l'équipement, etc. Ainsi, dans un cas concret de transformation, des exigences juridiques peuvent se manifester qui, pour être acceptables sur les plans technique et financier, ne sauraient être satisfaites que dans le cadre d'un ouvrage à construire sur «une surface vierge» ou d'une reconstruction.

Actuellement, on note un accroissement du nombre des immeubles nécessitant des modifications techniques. Leur structure ne fait pas l'objet d'une protection particulière (et n'a donc besoin que de mesures d'entretien), pas plus qu'elle ne présente de défauts techniques ou fonctionnels suffisamment importants pour qu'une reconstruction doive être envisagée. Cependant, si des projets de transformation modérés et rationnels avortent de plus en plus souvent du fait que les prescriptions s'appliquent à des ouvrages à construire, empêchant ainsi les particuliers d'exploiter leur terrain de façon optimale, un tel constat ne correspond pas non plus à l'intérêt public, ce pour les raisons suivantes :

- le principe constitutionnel consacrant l'utilisation rationnelle du sol conduit à constater que l'une des préoccupations primordiales d'un aménagement moderne du territoire réside dans l'utilisation optimale du patrimoine existant. Ce principe a trouvé sa concrétisation dans les prescriptions fédérales relatives au dimensionnement des zones à bâtir, prescriptions selon lesquelles ces dernières doivent englober en premier lieu des périmètres «déjà largement bâtis» – présentant

donc le caractère de zones habitées. L'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire va également dans le même sens en prescrivant aux communes de présenter, à l'occasion de l'approbation de leurs plans d'affectation, «les réserves d'utilisation (dont elles disposent) dans les secteurs déjà largement bâtis» et d'indiquer «la manière dont elles seront judicieusement utilisées». *Il en résulte, pour les autorités une obligation légale de créer dans la mesure du possible, au sein des zones d'habitation existantes, l'espace propre à satisfaire les demandes de surfaces nouvelles ou remaniées que requièrent la société et l'économie.*

2.3 Conflits d'intérêts inévitables

Les considérations précédentes démontrent que les intérêts du propriétaire foncier à une utilisation optimale de son terrain et ceux de la communauté à une utilisation judicieuse du sol se recoupent pour l'essentiel dans une large mesure. On pourrait ainsi penser que les tâches du législateur et des communes consistent exclusivement à supprimer toutes les entraves juridiques, afin de promouvoir par nécessité une «densification interne» dans le sens d'un accroissement des surfaces d'utilisation à transformer. Toutefois, lors de la rénovation d'ouvrages, il convient de tenir compte de l'existence de structures urbanistiques, sociales et économiques très diverses et revêtant un poids juridique important. En outre, il y a lieu de s'assurer que les modifications des structures existantes ne se fassent pas au détriment de la salubrité de l'habitat, des impératifs de la protection de l'environnement et, finalement, de la qualité générale de la zone habitée. Par rapport à des projets de construction affectant des terrains vierges, un nombre toujours plus important de difficultés apparaissent lorsque de tels projets concernent les zones d'habitation existantes. Si l'on tient compte des aspects évoqués ci-dessus, il n'est plus possible de clarifier, pour ce qui est de certaines parcelles construites, les conflits d'intérêts en présence en procédant simplement à des remaniements de zones et en abolissant les normes de construction. Des mots d'ordre tels que protection des droits acquis, obligations de procéder à des rénovations, maintien de logements bon marché, intégration urbaine ou, encore, protection des monuments donnent le ton à des conflits d'intérêts qu'il s'agit de résoudre en premier lieu au niveau communal, grâce à une planification minutieuse. Suivant la situation, un projet de transformation

peut être entravé par des conflits d'intérêts tout à fait concrets, qui, par la force des choses, ne se manifestent nullement dans le cadre d'ouvrages à construire sur des terrains vierges. Nous pensons ici aux intérêts qui sont protégés par des prescriptions légales concernant par exemple la protection des monuments, les interdictions de démolir dictées par des considérations socio-politiques ou, encore, les servitudes en faveur du fonds voisin.

En ce qui concerne l'utilisation «rationnelle» et «judicieuse» du sol vu sous l'angle de l'aménagement du territoire, il faut encore tenir compte du fait que les mesures «techniques» qui dépassent le simple entretien représentent tout au plus l'une des possibilités d'accroître le potentiel d'affectation à l'intérieur d'une zone d'habitation existante. C'est précisément dans le milieu urbain qu'il existe souvent des déficits fonctionnels pouvant être comblés par le maintien ou le réaménagement de l'espace extérieur privé et par des mesures affectant le domaine public. *Pour cette raison, les projets de rénovation privés doivent toujours être élaborés en relation très étroite avec une rénovation du milieu bâti conduite par l'ensemble de la communauté, laquelle ne doit pas tendre uniquement à multiplier les surfaces utiles à transformer, mais contribuer à accroître la qualité de l'habitat.*

Les principaux problèmes liés à la rénovation intérieure se manifestent au niveau de la réalisation. En effet, pour favoriser dans un cas particulier la mise en œuvre de travaux de rénovation touchant une partie restreinte de la surface et répondant en tous points aux conditions sociales, urbanistiques et économiques requises, il importe que la commune consente à des efforts d'aménagement plus intenses qu'en matière de planification de surfaces non bâties, raison pour laquelle le présent projet remet en cause différentes institutions juridiques touchant au domaine de la construction, cela dans le principal but de montrer la marge de manœuvre dont disposent, d'une part, les communes chargées d'élaborer les plans d'affectation et, plus généralement, de faire appliquer le droit en première instance, et, d'autre part, les investisseurs privés qui entendent tirer judicieusement profit des dispositions juridiques en la matière.

2.4 Lacunes des prescriptions générales en matière de construction et d'affectation

Le problème central inhérent à la rénovation des zones bâties tient au fait que les plans d'affectation généraux tels qu'ils résultent généralement des règlements de zones et des règlements des constructions communaux liant les propriétaires ne constituent généralement pas les instruments adéquats pour inciter les particuliers à se lancer dans des travaux de transformation judicieux. Il existe plusieurs raisons à cela. Selon les cantons, la législation n'est pas suffisamment différenciée pour permettre aux communes de tenir compte des particularités propres à des espaces réduits et, plus particulièrement, de prendre en considération les structures de construction et d'affectation existantes. D'autre part, il convient d'observer que les modifications juridiques apportées aux plans d'affectation ne provoquent pas nécessairement un regain d'activité de la part des particuliers dans le domaine de la construction. Ce problème est exprimé depuis longtemps par la formule de «thésaurisation des terrains à bâtir», laquelle s'applique aux biens-fonds non construits. Alors qu'en pareils cas il serait relativement aisé de contraindre les propriétaires à agir en décrétant une obligation de construire, de telles mesures coercitives n'entrent pratiquement pas en considération pour des surfaces déjà bâties. Chaque construction existante jouit en effet de la garantie des droits acquis, qui lui confère une large *protection du statu quo*. Cette garantie a pour effet que le particulier peut invoquer la protection que lui confère la constitution pour refuser de soumettre son bien-fonds à l'affectation prévue par le règlement des constructions. *C'est pourquoi les projets d'aménagement qui ne garantissent pas une plus large utilisation des bâtiments ou/et un mode d'affectation plus lucratif n'ont pratiquement aucune chance de trouver application sur des surfaces déjà bâties.*

Pour combattre les effets négatifs prévisibles de certains projets pouvant résulter d'un manque de possibilités de différenciation au niveau des règlements de zones et des règlements des constructions, l'on a tenté de réagir au cours des années en adoptant des mesures législatives de plus en plus fréquemment. Les lois sur le maintien de l'habitat et les interdictions générales de démolition, inspirées par des considérations de politique sociale, en constituent les exemples les plus connus. Elles visent en premier lieu les agglomérations centrales et cherchent

à faire en sorte que les projets de rénovation ne transforment pas des habitations de plusieurs pièces en appartements ou que des logements à loyers modérés ne soient pas soustraits du marché par des constructions nouvelles. De telles mesures légales peuvent faire obstacle à des projets concrets d'aménagement, comme le montre l'exemple de la ville de Zurich: en vertu de la loi cantonale sur la conservation du parc locatif, un propriétaire foncier a été contraint de maintenir les appartements de plusieurs pièces existants, quand bien même le plan d'affectation communal avait expressément renoncé, pour ce qui concerne son bien-fonds, à la séparation d'une partie de l'habitation.

Il est notoire qu'une rénovation intérieure exige que l'on tienne davantage compte des intérêts privés, ce qui présuppose des mesures de planification fort différenciées dans l'espace et dans le temps. Les communes ont la possibilité de passer outre les normes de construction et d'affectation réservées à des espaces restreints, en élaborant des plans d'affectation spéciaux. Ces plans de détails, qui font généralement suite au plan d'affectation général, sont exprimés dans les différents cantons par les appellations de «plans partiels d'affectation» de «plans de quartier», de «prescriptions spéciales en matière de construction», etc. Ils présentent divers avantages par rapport aux plans d'affectation généraux: ils permettent généralement de se montrer plus exigeant quant à la qualité s'agissant de la création ou du maintien de modes d'affectation bien concrets (appartements de différentes grandeurs, exploitations artisanales et commerciales répondant au besoins du quartier, etc.), de l'aspect extérieur des différentes constructions concernées ou de l'aménagement des espaces extérieurs privés. Inversement, il serait erroné de croire que l'on puisse utiliser ces instruments pour encourager la réalisation de projets de transformation, en invoquant le seul fait qu'il est possible de développer des terrains déjà bâtis qui répondent à des normes de qualité sur le plan de l'affectation et de l'urbanisme. Un autre avantage résulte du «degré de réalisation» des plans d'affectation spéciaux. La commune peut en limiter l'application à certains périmètres où le besoin de rénovation est d'actualité. En tenant compte de l'état actuel des différents bâtiments et en accordant une plus grande attention aux besoins des propriétaires fonciers concernés ainsi qu'à la population du quartier, il est possible de prendre en considération, de manière relativement aisée, les «vœux de transformation» individuels qui ne

s'étaient pas encore exprimés au moment de l'adoption de la réglementation de base.

2.5 Nécessaire activation des plans directeurs communaux

Comme relevé plus haut, les possibilités de diriger la «rénovation d'un milieu bâti depuis l'intérieur» ne se limitent pas seulement aux prescriptions résultant de plans d'affectation obligatoires pour les propriétaires fonciers. Dès le moment où la protection des monuments, l'organisation des loisirs et l'aménagement des voies de communications entre autres exemples sont en jeu, il s'agit d'adopter des lignes directrices afin d'assurer une politique communale cohérente dans le domaine des zones d'habitation. L'instrument adéquat est le plan directeur. Grâce à lui, il est possible de mettre sur pied des projets d'aménagement ayant force obligatoire, sans devoir définir à l'avance des mesures concrètes d'application. L'avantage qui en résulte est que, indépendamment des compétences qui peuvent éventuellement se chevaucher, les différentes autorités peuvent être tenues de prendre des mesures particulières parfaitement délimitées les unes par rapport aux autres. Il s'agit là d'un impératif de première nécessité dans le domaine de la rénovation des aires d'habitation. Leur réalisation, en effet, est soumise à tant de contraintes objectives et de circonstances particulières qu'elle ne peut aboutir que grâce à des actions contributives individuelles, d'importance limitée, et réparties tant dans le temps que dans l'espace. Le risque est d'autant plus grand que l'on perde de vue les objectifs supérieurs et que certains domaines particuliers échappent en partie aux plans sectoriels.

En se fondant sur une nouvelle conception de l'aménagement communal par rapport à la pratique actuelle, il est possible d'envisager notamment les mesures particulières suivantes:

- révisions partielles du règlement des zones et du règlement des constructions;
- élaboration de plans d'affectation spéciaux pour des secteurs ou périmètres délicats, qui exigent, s'agissant de l'affectation, des prescriptions plus nuancées que ne le permettent, selon le droit cantonal, les règlements des zones et le règlement des constructions;
- appréciation de plans d'affectation spéciaux élaborés par des particuliers, notamment lorsqu'ils

diffèrent sensiblement de la réglementation de base;

- suppression des plans d'alignement vétustes;
- constitution de surfaces réservées à des installations communautaires (par exemple dans le but de permettre l'assainissement des cours ou l'aménagement de places de stationnement communautaires);
- organisation et soutien financier à des concours d'architecture, cela également pour des projets privés;
- mesures d'ordre structurel dans le secteur public;
- adoption de mesures de protection des monuments parfaitement adaptées au développement du milieu bâti, en particulier suppression des dénoyautages de bâtiments grâce à une protection structurelle efficace;
- délimitation rationnelle des surfaces vertes à l'intérieur des zones bâties;
- place laissée au pouvoir d'appréciation dans la procédure d'autorisation de construire en ce qui concerne l'octroi de dérogations et l'application de clauses générales d'esthétique.

2.6 Marge de manœuvre des particuliers

Pour échapper à des contraintes objectives évitables, tout investisseur qui entend exploiter avec circonspection ses bâtiments doit rendre public ses projets de transformation suffisamment tôt. Dans de nombreux cas, en effet, il est possible de lever les obstacles juridiques qui entravent de tels projets, pour peu que l'on se renseigne sur la marge de manœuvre disponible avant d'élaborer les projets de transformation proprement dits. Une prise de contact préalable avec les autorités et les voisins peut procurer des avantages notables dans les domaines suivants:

• *Demande de déclassement*

Lorsque la situation a subi de profonds changements depuis l'adoption d'un plan d'affectation, il y a lieu d'adapter à cette évolution les plans qui lient les propriétaires fonciers.

En outre, la possibilité suivante peut être envisagée: bien que les plans d'affectation puissent être attaqués sitôt après leur adoption, la jurisprudence du Tribunal fédéral admet qu'il est aussi possible de faire valoir après coup une demande de déclasse-

ment lorsque le propriétaire concerné peut ne pas avoir été suffisamment informé des restrictions frappant sa propriété. Une telle situation risque de se présenter assez fréquemment s'agissant de rénovations de surfaces d'habitation, dans la mesure où en l'absence d'élaboration d'un projet préalable – nécessitant la collaboration onéreuse de spécialistes –, il n'est souvent pas possible de se rendre compte des possibilités de transformation que réserve le nouveau droit.

• *Etablissement de plans d'affectation spéciaux par des particuliers*

Diverses lois cantonales d'aménagement du territoire prévoient la possibilité pour les particuliers d'élaborer des plans de détails en application des plans d'aménagement généraux. Etant donné que de tels plans engendrent des frais et exigent un temps considérable et qu'ils doivent être adoptés par un organe législatif, il est recommandé de prendre contact au préalable avec les autorités afin de se rendre compte si les projets d'aménagement poursuivis par le plan d'affectation spécial correspondent au climat politique du moment. Dans certains cantons, les choses se corsent du fait que les plans d'affectation spéciaux prévoient déjà des prescriptions fort détaillées pour ce qui est du cubage et de l'orientation des constructions, de leur aspect extérieur et de la réglementation de leur affectation. Lorsque le périmètre concerné n'appartient pas au seul et même propriétaire, de tels plans avortent le plus souvent à défaut d'entente sur un projet de rénovation commun.

• *Radiation des servitudes foncières de droit privé*

Un certain nombre de biens-fonds sont grevés de servitudes en faveur d'un fonds voisin. Indépendamment des possibilités de construire offertes par les prescriptions de droit public, des projets de transformation peuvent être entravés par exemple par une «servitude de vue» ou par une interdiction d'exploitation commerciale ou artisanale découlant d'une servitude. En règle générale, seul un arrangement à l'amiable permet de faire radier des servitudes foncières sur des fonds bâtis; il faut donc prendre contact suffisamment tôt avec le bénéficiaire de la servitude et négocier avec lui la question de l'indemnisation.

• *Transfert d'utilisation*

Le droit public régissant les constructions laisse aux particuliers une marge de manœuvre dans un certain nombre de domaines. C'est ainsi que, selon les règlements des constructions, il est possible de

fixer par des accords de droit privé, dans les limites du droit public supplétif, les distances à la limite, la densité d'utilisation ou le mode d'affectation.

- *Construire d'après les prescriptions valables pour la construction d'ensembles*

S'agissant de biens-fonds importants ou de l'aménagement d'un grand nombre d'unités d'affectation, l'autorité compétente peut accorder, dans le cadre de la procédure d'autorisation de bâtir, des avantages particuliers par rapport au mode de construction standard, lorsque la construction envisagée satisfait à des exigences de qualité prévues en détail par la loi. Mais comme il n'est pas possible de procéder à une réalisation par étapes dans le cas de construction d'ensembles, contrairement aux plans d'affectation spéciaux, de telles possibilités n'entrent en ligne de compte que pour des projets de transformation se rapportant à des ouvrages d'envergure appartenant à des coopératives ou à des investisseurs institutionnels.

- *Demande de décision préjudicielle*

Il existe généralement la possibilité de requérir de l'autorité chargée de l'octroi du permis de construire une décision préjudicielle. Cette procédure permet de régler au préalable et de manière à lier les parties des questions juridiques qui n'ont plus à être examinées lors de la présentation du projet de transformation définitif. L'avantage réside dans le fait que l'on pourra ainsi liquider suffisamment tôt d'éventuelles procédures de recours et éviter des retards dans le déroulement des travaux de construction. La demande de décision préjudicielle est plus particulièrement indiquée dans les domaines où les autorités chargées de l'octroi du permis de construire jouissent d'un large pouvoir d'appréciation. Elle se justifie notamment lorsqu'il s'agit d'élucider des questions structurelles particulières, pouvant laisser craindre des atteintes à la protection des droits acquis ou lorsqu'il s'agit de l'octroi d'une dérogation.

- *Détermination de la protection dont jouit une construction*

Lorsqu'il a des doutes sur la question de savoir si une construction doit être placée sous protection, le propriétaire peut, suivant les cantons, exiger de l'autorité compétente qu'elle se prononce à ce sujet à titre préjudiciel.

- *Egards dus aux locataires*

Le nouveau droit du bail prévoit que, pendant la durée des rapports contractuels, seules peuvent

être exécutées les rénovations et modifications que «l'on peut raisonnablement exiger» des locataires. Dès lors, le propriétaire qui envisage un projet de transformation sans avoir au préalable dénoncé tous les baux – ce qui est malheureusement trop souvent le cas – doit associer à temps ses locataires au projet en question.

2.7 Perspectives

Construire dans les périmètres déjà largement bâtis implique des exigences élevées de la part de tous les intéressés. Comme il faut trouver la plupart du temps des solutions sur mesure, il convient de commencer par exploiter à fond les possibilités d'aménagement existant sur le plan communal.

La récente tendance visant à encourager les projets de transformation par le biais de clauses générales de libre disposition des combles et des sous-sols ou par la suppression du coefficient d'utilisation s'écarte de la ligne de conduite à suivre, dans la mesure où l'octroi de tels privilèges généraux peut entraîner, pour d'anciennes constructions, des effets négatifs non négligeables dans un cas particulier. Il convient bien davantage d'adopter des prescriptions différenciées selon le lieu, de manière à s'assurer que de telles mesures n'entraîneront pas une diminution excessive de la qualité pour les usagers en place. D'autre part, il est à craindre qu'en favorisant à outrance et sans nuances des projets de transformation ou d'extension, l'édification de constructions nouvelles de remplacement ne constitue pas la solution de rechange idéale, même si, à long terme, elle peut sembler souhaitable pour supprimer des lacunes fonctionnelles ou pour clarifier la situation d'un point de vue urbanistique.

En dépit des efforts entrepris de toutes parts, on va au-devant de situations où, dans de nombreux cas, des projets de transformation justifiés «objectivement» et souhaitables échoueront en raison de prescriptions irrationnelles et où des projets de rénovation financièrement supportables ne pourront être menés à chef sans une dérogation à des prescriptions particulières. Les lois d'aménagement et de construction actuellement en vigueur offrent certes différentes possibilités de réaliser des projets qui dérogent à la réglementation générale de base. Mais le particulier reste généralement dépendant de l'activité des communes dans ce domaine (élaboration de plans d'affectation spéciaux) *ou alors*

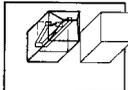
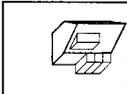
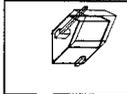
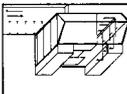
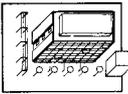
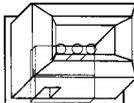
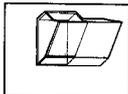
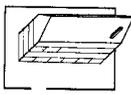
seuls les investisseurs importants jouissent d'une véritable marge de manœuvre (en élaborant eux-même des plans d'affectation spéciaux, ou en bâtissant selon les prescriptions valables pour les constructions d'ensembles). Cette situation donne à réfléchir, dans la mesure où elle pourrait conduire à moyen terme vers une nouvelle concentration de la propriété.

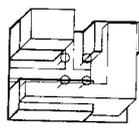
On ne saurait nier d'autre part qu'à force de réglementer le droit moderne des constructions à coup de normes et de pourcentages exacts, on en vient à perdre de vue la réalisation des qualités particulières de chaque parcelle. Si l'on fait abstraction de l'octroi d'une dérogation soumise à des conditions restrictives, il n'est pas possible par exemple de compenser d'infimes dépassements des normes admissibles régissant les distances ou de modestes violations des prescriptions générales fixant les surfaces minimales des fenêtres par une qualité exceptionnelle du projet sur le plan structurel ou fonctionnel, ou encore par le maintien de surfaces d'habitation et commerciales à des prix favorables. *Le cœur du problème réside dans le fait que le droit des constructions ne permet pas aux autorités chargées de statuer de porter un jugement d'ensemble sur chaque projet particulier.* Pour pouvoir le faire, il faudrait modifier complètement le système, ce qui ne semble pas envisageable à court terme si l'on se réfère aux compétences législatives divergentes entre la Confédération, les cantons et les communes en matière de constructions. Un tel changement de système signifierait que la construction ne serait plus comprise comme un problème revêtant de multiples facettes particulières touchant à l'obligation de rénover, à la protection des locataires, aux normes cantonales de mensuration et de calcul, etc. Bien au contraire, il s'agirait de considérer chaque ouvrage à raison de la valeur de la contribution particulière qu'il apporte à la solution des problèmes sociaux, économiques et écologiques, à l'instar de ce qui fut le cas par exemple de l'art médiéval touchant à la construction des bourgs. Sur le plan de la procédure, il faudrait pour cela abolir la «machinerie» administrative actuelle au profit de solutions qui permettraient d'associer à la délivrance d'autorisations de construire aussi bien la responsabilité de l'autorité compétente que celle des maîtres de l'ouvrage.

Partie 1 :

Classification des types de cas de transformation

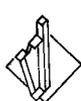
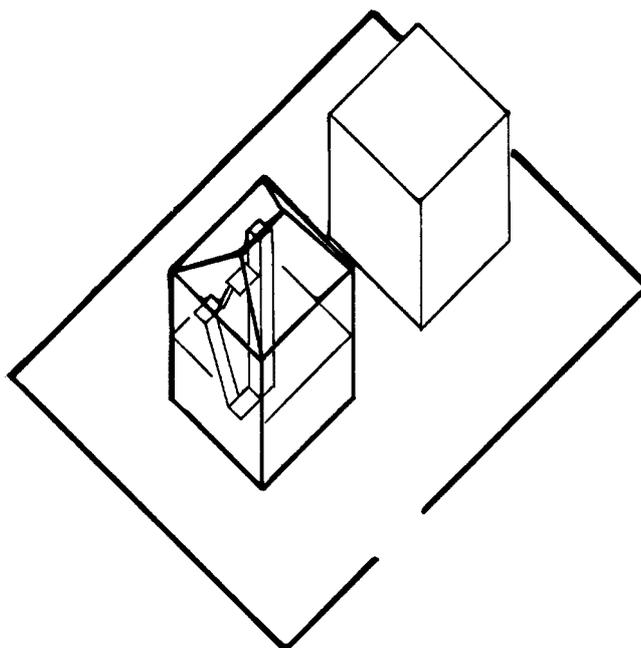
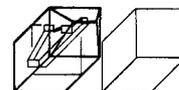
Aperçu des «Projets de rénovation» et attribution aux divers cas de transformation

1.	Subdivision en plusieurs unités d'habitation	Type villa		23
2.	Modification d'affectation à des fins commerciales			24
3.	Construction d'une annexe			25
4.	Reconstruction			26
5.	Aménagement des combles	Type maison individuelle		29
6.	Construction d'un jardin d'hiver			30
7.	Obligation de réfection	Type maison à plusieurs logements I		35
8.	Réfection en conservant les locataires en place			36
9.	Surélévation			37
10.	Réfection complète des installations du bâtiment	Type maison à plusieurs logements II		41
11.	Modification de la disposition en plan			42
12.	Agrandissement des balcons			42
13.	Espaces complémentaires de stationnement			43
14.	Réfection de façade	Type maison à plusieurs logements III		47
15.	Réfection de toiture plate avec construction d'un étage en attique			47
16.	Amélioration du cadre d'habitation			48
17.	Petits édifices			49
18.	Agrandissement et affectation des sous-sols	Type pâté de maisons		53
19.	Réfection de la cour intérieure pour améliorer la qualité de l'habitat			53
20.	Dénoyautage en vue de réaliser des logements	Type remise en zone à bâtir		57
21.	Affectation mixte, commerciale, locative, administrative	Type ancienne fabrique		61
22.	Centre pour le (petit) commerce et les services			62

23.	Zone commerciale/industrielle complétée par des logements	Type zone commerciale/		65
24.	Revalorisation de l'espace public environnant	industrielle		66

Type villa

Projets de rénovation:



1. Subdivision en plusieurs unités d'habitation
- 1.1 Modification de l'aménagement intérieur/
cage d'escalier
- 1.2 Installation d'un ascenseur
- 1.3 Locaux sanitaires supplémentaires

23



2. Modification d'affectation à des fins commerciales

24



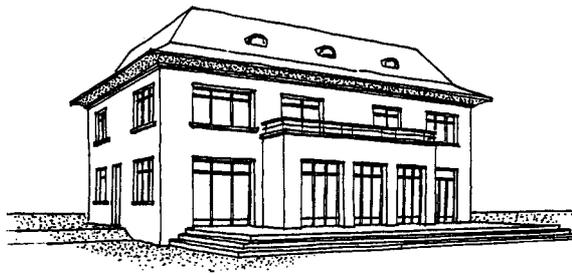
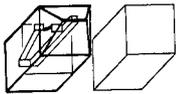
3. Construction d'une annexe
- 3.1 Implantation du bâtiment à l'intérieur
de la propriété
- 3.2 Limitations provenant de servitudes de droit privé
- 3.3 Protection des monuments et aménagement de
l'ouvrage

25

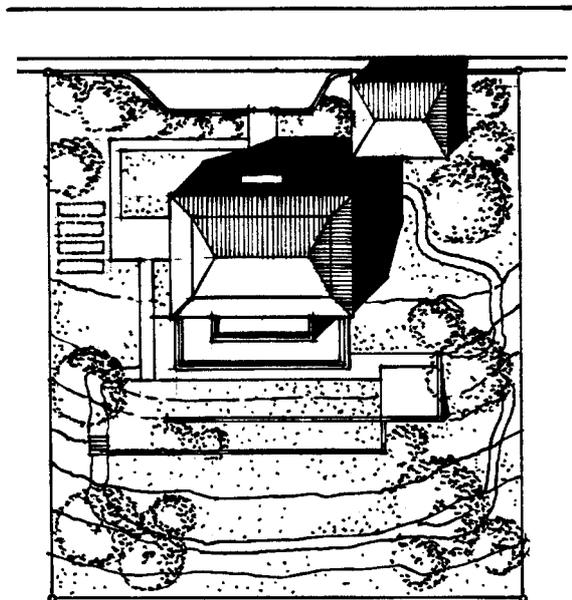


4. Reconstruction
- 4.1 Conservation du monument
- 4.2 Protection des droits acquis
- 4.3 Exigences architecturales

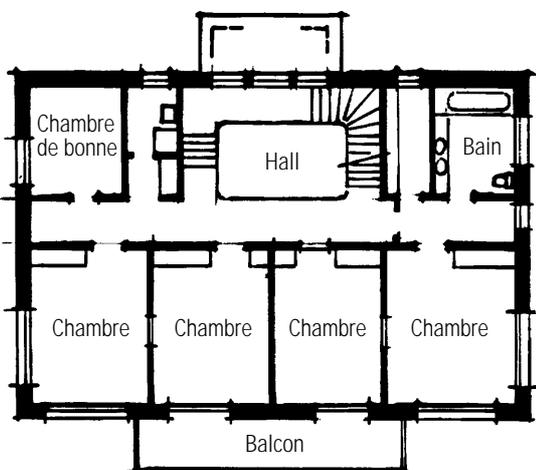
26



Perspective



Situation



Plan

Caractéristiques du type de bâtiment:

Année de construction

avant 1920

Caractéristiques architecturales

grande maison de maître; alentours aménagés en parc; grand jardin

Conception des pièces

plan généreusement dimensionné; système interne offrant des possibilités d'équipement dans toutes les pièces, ne se prête souvent pas à la subdivision en plusieurs unités

Affectation:

Type d'affectation:

Habitation

Autres affectations:

Pavillon, tonnelle

Nombre d'unités d'habitation: 1

Construction:

Structure:

les façades ainsi que la majorité des murs intérieurs sont porteurs.

Percements:

les percements de petites dimensions (portes, etc.) ne posent aucun problème.

Modification du système porteur:

nécessite une structure de remplacement coûteuse

Matériel:

Sols:

poutres de bois ou planchers en hourdis

Parois extérieures:

maçonnerie en briques de terre cuite apparentes ou en moellons avec enduit

Cloisons:

briques de terre cuite

Caves:

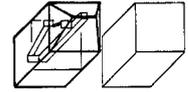
excavation simple, passages étroits; voûte massive, mal drainée

Fenêtres:

fenêtres à double vitrage ou fenêtres en bois à simple vitrage avec encadrement en pierre naturelle ou artificielle

Toiture:

toit en pente, tuiles, ardoise ou tôle.



1. Subdivision en plusieurs unités d'habitation



1.1 Modification de l'aménagement intérieur/cage d'escalier

Lors de la réfection de cages d'escalier, il faut respecter certaines prescriptions générales de la police du feu, calquées sur les dispositions régissant les bâtiments à construire.

- C'est dans ce contexte qu'apparaissent le plus fréquemment des obstacles concernant les largeurs minimales d'escaliers et les coefficients de résistance au feu. Ces derniers indiquent la durée pendant laquelle un élément de l'ouvrage doit résister aux flammes lors d'un incendie. Les prescriptions correspondantes figurent dans les lois cantonales sur les constructions, les ordonnances de la police du feu et sur les normes spécifiques (directives et instructions). Lors de la réfection d'une cage d'escalier, on peut parfois vouloir conserver, pour des raisons économiques ou esthétiques, voire les deux à la fois, certains éléments existants qui ne répondent pas aux exigences légales. On peut trouver une solution à ces problèmes en élaborant un système de protection contre le feu qui englobe l'ensemble de la propriété. Ainsi, on peut pallier le remplacement de vieux escaliers en bois ou de belles pièces anciennes telles que portes, papiers peints ou ornements en plâtre moulé, par les solutions de rechange suivantes:
 - réalisation d'escaliers ou d'issues de secours;
 - pose d'une installation Sprinkler;
 - installation d'extincteurs à des emplacements ad hoc.

La combinaison des diverses mesures énumérées ci-dessus doit permettre, pour le moins, de satisfaire globalement aux exigences légales de sécurité.

L'élaboration de tels systèmes globaux évite de devoir respecter des prescriptions strictes pour chaque élément d'ouvrage. Les exemples de réalisations réussies dans des bâtiments les plus divers ne manquent pas; les responsables de la police du feu devraient en faire état de manière plus fréquente en relevant aussi les implications financières souvent importantes.



1.2 Installation d'un ascenseur

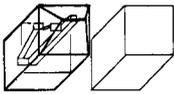
Pour augmenter le confort mais fréquemment aussi pour réaliser des constructions adaptées aux besoins des personnes âgées et handicapées (norme CRB SN 521 500), il peut arriver, lors des transformations, que l'on désire installer après coup un ascenseur (le cas échéant avec un accès de plain-pied).

Si, pour des raisons techniques et économiques, la cage d'ascenseur doit être installée en-dehors du volume existant, on peut se trouver confronté aux situations conflictuelles suivantes:

- Exigences concernant l'esthétique du bâtiment (clause générale d'esthétique).
- Conditions imposées par la protection des monuments qui empêchent expressément toute modification de l'aspect de la façade.

Si l'on installe l'ascenseur à l'intérieur du volume existant, des dépenses importantes sont inévitables; il faut soit réaménager complètement la cage d'escalier, soit adapter la disposition des autres locaux en fonction de l'installation de l'ascenseur. Des problèmes juridiques peuvent surgir dans les domaines suivants:

- Isolation acoustique à l'intérieur du bâtiment (attention: l'art. 32 par. 1 OPB impose le respect strict de la norme SIA 181 uniquement pour la réalisation de nouveaux bâtiments). Pour les transformations, on applique la clause générale figurant dans les lois sur les constructions de tous les cantons, selon laquelle les ouvrages et installations doivent satisfaire aux règles admises de la construction; pour l'évaluation d'un projet de transformation, on utilise certaines exigences de la norme SIA 181 au moins comme valeur de comparaison.
- Certaines superstructures techniquement nécessaires et fondamentalement admissibles ne peuvent être réalisées pour des raisons d'esthétique ou de protection des monuments. Dans ce cas, il faut étudier s'il convient d'installer un ascenseur hydraulique qui ne nécessite pas de structure dépassant la toiture.



- Suivant les conditions statiques, il faut compter avec des dépenses importantes afin de respecter les prescriptions concernant la sécurité durant l'exécution des travaux.



1.3 Locaux sanitaires supplémentaires

La division après coup en unités d'habitation séparées nécessite souvent l'installation, à chaque étage, de la salle de bain ou de la cuisine manquante. La mise en place, conformément aux règlements, et l'aménagement de ces locaux (en particulier le respect des prescriptions d'éclairage et d'aération) ne présentent guère de difficultés. En revanche, le raccordement après coup de ces locaux à l'infrastructure technique existante (conduites d'eau, d'eaux usées, d'électricité et de gaz, séparation des déchets solides), nécessite le respect des prescriptions en la matière, cf.:

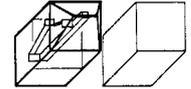
- Projet de rénovation 7.2: Obligations d'adaptation diverses et
- Projet de rénovation 10: Réfection complète des installations du bâtiment.



2. Modification d'affectation à des fins commerciales

A l'occasion de l'élaboration d'un projet de rénovation ou de transformation de bâtiments utilisés uniquement à des fins d'habitation, des considérations économiques conduisent souvent à aménager des possibilités d'affectation de nature commerciale, du moins dans une partie du bâtiment, afin d'obtenir un rendement convenable. C'est une initiative qui se justifie avant tout dans les cas où il faut tenir compte d'impératifs relevant de la protection des monuments qui renchérissent la construction; c'est particulièrement vrai pour les maisons de maître, que les privés ne sont souvent plus en mesure de maintenir dans leur fonction originelle s'il existe de telles contraintes. Les possibilités, telles que les garantit la réglementation de base en matière de plan d'affectation pour les terrains déjà construits, correspondent généralement à l'affectation actuelle; cet état de fait soulève les problèmes juridiques suivants:

- La réalisation du projet de rénovation décrit ici présuppose une modification du plan de zones. Cependant, celle-ci ne peut être prise en considération dans tous les cas; ainsi, lorsque le bien-fonds considéré est situé au milieu d'une zone homogène dont une modification d'ensemble n'est pas souhaitable, il ne saurait par principe être question de créer une «zone timbre-poste», dont les dimensions exagérément réduites permettent une définition d'une extrême précision, afin de réaliser un projet particulier. Il se peut aussi que la rigueur des conditions qui prévalent à l'exécution des modifications de zones aille à l'encontre de telles exigences; en effet, les plans de zones ne peuvent être modifiés que si les conditions ont notoirement changé depuis leur mise en application (art. 21 § 2 LAT). Cependant, tel n'est souvent pas le cas.
- Suivant les cantons, des conditions préalables à changement d'affectation peuvent être créées au moyen de l'élaboration d'un → plan d'affectation spécial. De nombreux règlements cantonaux ne permettraient pas une telle procédure dans notre cas: un certain nombre de lois sur les constructions prévoient qu'un plan d'affectation spécial ne peut s'écarter des prescriptions de la réglementation de base quant au genre d'affectation; d'autres prévoient qu'un tel plan ne peut être établi pour une petite parcelle particulière.
- En ce qui concerne précisément les quartiers résidentiels, les projets de changement d'affectation sont aussi contrecarrés par l'existence de servitudes foncières de droit privé, cela par le fait qu'au moment de l'établissement des ouvrages il avait été convenu réciproquement qu'une affectation à des fins commerciales devait être à tout jamais exclue.
- Dans les zones d'habitation, les activités dénuées d'effets gênants sont autorisées. Une modification d'affectation à ce sujet sera alors empêchée par des prescriptions concernant un taux minimal de surfaces habitables.



3. Construction d'une annexe



3.1 Implantation du bâtiment à l'intérieur de la propriété

Du fait d'une structure défavorable des parcelles, divers problèmes apparaissent souvent lors de la réalisation de constructions d'annexes:

- La plupart du temps, le projet ne peut être mis au bénéfice de «conditions spéciales». Ainsi, toute implantation d'un bâtiment qui ne respecte pas les prescriptions en matière de distances entre bâtiments est proscrite et constitue un élément négatif sur le plan de la procédure de demande de → dérogation. L'adjonction d'un bâtiment de liaison entre le bâtiment existant et le bâtiment annexe (les divers bâtiments sont alors considérés du point de vue juridique, comme un seul bâtiment) permet de contourner cette difficulté; suivant certains règlements de construction, on peut alors se trouver confronté à un problème de respect de la longueur maximale des bâtiments.
- L'implantation d'un ouvrage qui ne respecte pas la distance aux limites peut être réalisée si le voisin accorde une servitude de construction rapprochée. Il doit alors s'engager à ce que son propre projet soit suffisamment éloigné de la limite commune pour que la distance entre bâtiments puisse être respectée dans tous les cas.

Au besoin, on peut envisager un projet sur la base des règles et tenant compte des avantages particuliers en matière de → constructions d'ensembles. En effet, ce régime permet en général de se libérer, dans le périmètre du terrain concerné, de l'obligation de respecter les prescriptions en matière de distances entre bâtiments et celles concernant les longueurs maximales des bâtiments, sous réserve de l'observation des prescriptions de la police du feu. Au vu des règlements actuels, deux difficultés se présentent, qui s'opposent de manière tout à fait générale à l'application du régime de construction d'ensemble dans des zones déjà fortement bâties:

- des valeurs trop élevées pour les surfaces minimales de terrain comme condition préliminaire à une étude uniforme (p. ex. 8000 m);
- absence de possibilité de prendre en compte des parcelles déjà construites dans la détermination de la surface minimale et nécessaire de terrain.

Dans le cadre de constructions d'ensemble, des avantages particuliers par rapport à la réglementation de base ne peuvent être accordés que si l'on respecte les exigences de qualité en matière d'aménagement et de fonctionnement qui sont exposées en détail dans la loi. Afin de pouvoir aussi satisfaire à ces exigences de qualité dans le cas de petites surfaces et juger si les mesures de construction prévues pour la surface considérée s'harmonisent rationnellement avec l'ensemble, il faudrait que la communauté fournisse des prestations préliminaires sous forme de projets d'aménagement de l'ensemble dont fait partie la surface considérée. A cet effet, certaines sortes de → plans d'affectation spéciaux ou encore le → plan directeur communal peuvent rendre de précieux services. Si ces instruments permettent d'ébaucher un aménagement de qualité satisfaisante de tout un quartier, on devrait pouvoir renoncer à l'obligation de respecter une valeur limite de surface minimale de terrain.



3.2 Restrictions provenant de servitudes de droit privé

La possibilité de construire sur un terrain est limitée par ce qu'on appelle les «servitudes de droit de vue ou de villa».

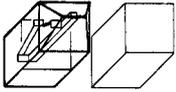
- Si un voisin n'est pas disposé à lever de telles charges, il n'existe quasiment aucune possibilité de réaliser un bâtiment annexe tel que celui cité dans l'exemple, cf. aussi → servitudes foncières.



3.3 Protection des monuments et aménagement des bâtiments

La construction d'une annexe peut être prohibée éventuellement sur la base du descriptif des mesures de protection affectant le bâtiment principal existant, mais surtout des dispositions concernant la conservation de l'espace extérieur privé (p. ex. la conservation des alentours aménagés en parc et peuplés de vieux arbres de valeur).

- Même si les prescriptions sur les constructions l'autorisent, l'aménagement de constructions annexes est une tâche complexe sur le plan architectural et les services délivrant les autorisations



peuvent imposer des exigences qui se réfèrent à des clauses générales d'esthétique. Pour éviter des frais d'études inutiles, il est judicieux de prendre contact assez tôt avec les autorités et, le cas échéant, de demander une décision préjudicielle au sujet de l'admissibilité des aménagements prévus.

4. Reconstruction



4.1 Conservation des monuments

Une protection intégrale ou l'obligation de conserver certaines parties du bâtiment dans leur forme originelle empêche la reconstruction (→ conservation de la substance du bâtiment).

- En revanche, la réalisation de reconstructions n'est pas toujours exclue dans le cadre de mesures de → protection des structures; dans ce cas, il faut tenir compte, en plus de la nécessité générale d'intégration, des dispositions détaillées concernant le volume et l'emplacement de l'ouvrage, de caractéristiques principales de l'ordonnance des façades, etc.



4.2 Protection des droits acquis

Si un bâtiment existant n'est pas soumis à des dispositions concernant l'entretien des monuments et destinées à la conservation de la substance des bâtiments, on peut en principe y construire un nouveau bâtiment en lieu et place. Une telle reconstruction constitue dans de nombreux cas la meilleure solution pour supprimer des défauts d'ordre fonctionnel ou architectural, voire les deux à la fois, grevant l'ouvrage existant.

- Dans de nombreux cas, la création d'une zone ou d'alignements – qui rendent les bâtiments existants non conformes au droit sur les constructions – empêchent une reconstruction qui présenterait un attrait réel sur le plan financier. Si, conformément au droit en vigueur, l'ouvrage ne peut être construit selon le volume existant, le propriétaire aura avantage à faire valoir la → protection des droits acquis. Dans ce cas, le volume et les implications financières des travaux de

transformation ne pourront égaler ceux qu'engendrerait la construction d'un nouveau bâtiment.



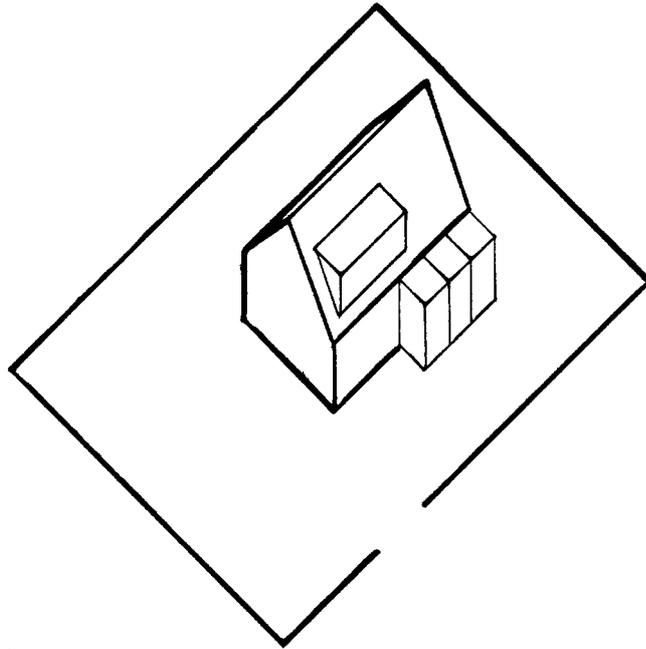
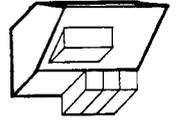
4.3 Exigences architecturales

D'une manière générale, ce sont dans les zones déjà fortement urbanisées et en particulier dans le cadre des projets de bâtiments à construire, que se posent souvent des problèmes ardues d'aménagement.

- Lors de l'application de → clauses générales d'esthétique, il n'est souvent pas évident de savoir si l'aspect esthétique du bâtiment, objet de l'étude, devra être en tous points conforme à celui des bâtiments voisins, ou si il peut s'en approcher en en prenant le contre-pied ou encore si il peut revêtir une forme totalement originale.

Type maison individuelle

Projets de rénovation:



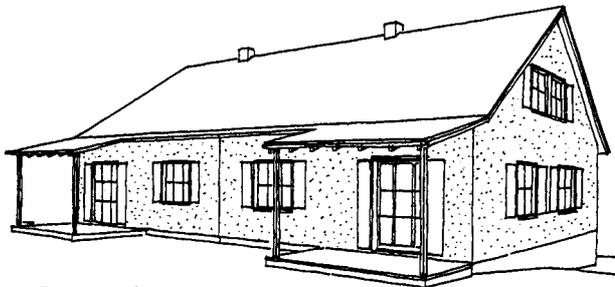
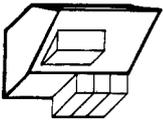
- 5. Aménagement des combles
- 5.1 Utilisation
- 5.2 Fenêtres à tabatière, lucarnes et balcons en toiture
- 5.3 Nouvel aménagement des combles
- 5.4 Isolation de la toiture

29

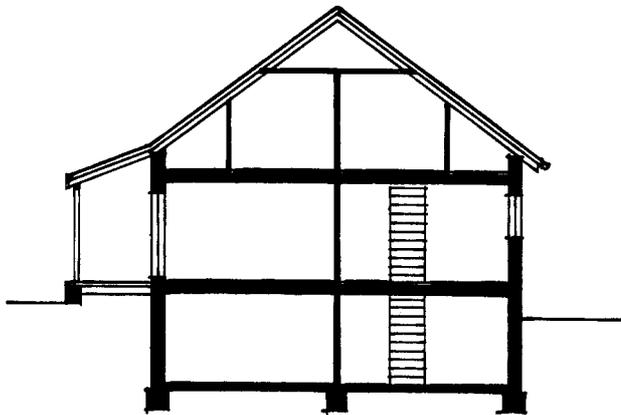


- 6. Construction d'un jardin d'hiver

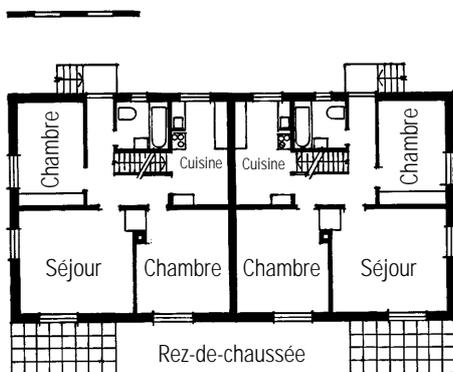
30



Perspective



Coupe



Plan

Caractéristiques du type de bâtiment:

Année de construction:

1930-1990

Caractéristiques architecturales:

maison individuelle, jumelle ou en alignement, de conception simple, au maximum sur 2 niveaux

Conception des pièces:

pièces étroites, séparation étage de séjour et étage de repos, 2^e étage aménagé en combles

Affectation:

Type d'affectation:

habitation pour une famille

Autres affectations: -

Nombre d'unités d'habitation: 1

Construction:

Structure:

construction conventionnelle en briques ou en béton

Percements:

les percements de petites dimensions (portes, etc.) ne posent aucun problème

Modification du système porteur:

ne pose aucun problème, même en cas d'interventions importantes

Matériaux:

Sols:

béton, hourdis ou poutres de bois

Parois extérieures:

maçonnerie en briques de terre cuite/enduit

Cloisons:

briques de terre cuite/plâtre

Caves:

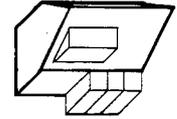
petites, place entièrement occupée par le chauffage et la buanderie

Fenêtres:

fenêtres en bois

Toiture:

toit en pente, tuiles, ardoise



5. Aménagement des combles



5.1 Utilisation

Le manque de réserves d'affectation peut faire obstacle à l'aménagement ultérieur des combles; il arrive souvent que toutes les possibilités offertes par la qualité admissible d'utilisation aient été épuisées dès l'origine, soit lors de la demande d'autorisation de construire. Dans ces cas, il existe trois possibilités:

- élévation de la densité d'utilisation par le biais d'une modification des plans concernant des zones délimitées avec précision;
- autorisation générale spéciale pour bâtiments anciens: introduction d'une disposition légale selon laquelle les bâtiments existants construits avant une date déterminée peuvent être aménagés dans les limites de l'ensemble du volume qu'ils occupent, indépendamment du nombre d'étages et du degré d'utilisation déjà mis à profit;
- assouplissements généraux pour bâtiments anciens et bâtiments à construire: introduction d'une prescription légale selon laquelle les surfaces des combles dans leur ensemble ne doivent pas être prises en compte dans le calcul du taux d'utilisation.

L'élévation du coefficient d'utilisation par le biais d'une modification des plans permet d'envisager les solutions les plus diverses. D'une part, cet avantage particulier ne peut être accordé que dans le cadre de zones appropriées et délimitées avec précision. D'autre part, le propriétaire dispose ici de nombreuses possibilités car, suivant les besoins réels et les caractéristiques de son ouvrage, il peut réaliser l'affectation complémentaire sous forme d'une annexe (agrandissement de la salle de séjour, de la cuisine, etc.) au lieu de procéder à un aménagement des combles qui peut présenter des difficultés sur le plan financier ou technique, voire sur les deux plans à la fois.

On ne saurait tenir compte d'un tel état de fait en octroyant simplement une autorisation générale valable uniquement pour l'aménagement des combles d'un ancien bâtiment. Dans les maisons individuelles, des «possibilités de densification» sous forme d'aménagement de combles peuvent donner des résultats satisfaisants dans la mesure où le propriétaire est aussi l'utilisateur et

qu'il fait usage ou non des possibilités. Cependant, dans les cas de location, particulièrement dans les maisons à plusieurs logements, des possibilités générales d'aménagement des combles peuvent aboutir à des résultats fâcheux. L'aménagement des combles provoque une diminution d'espaces de rangement toujours bienvenus, ce qui peut occasionner des pertes considérables compte tenu des surfaces restreintes qu'offrent les appartements actuels. En outre, s'il existe une terrasse encastrée dans le pan de toiture, elle sera en toute logique attribuée à l'appartement créé dans les combles; de ce fait, tous les autres habitants verront leur confort diminué et leurs possibilités de contact s'amoindrir. Du point de vue de la consommation d'énergie et des coûts financiers, il n'est pas non plus souhaitable de supprimer le grenier qui servait jusqu'alors aussi à sécher le linge.

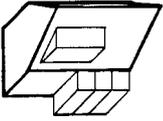
En outre, de telles mesures ne sont guère rationnelles du point de vue de la consommation d'énergie. C'est pourquoi dans le cas des maisons de plusieurs logements, il faut éviter des assouplissements légaux de portée générale exclusivement axés sur l'aménagement des combles.



5.2 Création de fenêtres à tabatière, lucarnes et balcons en toiture

L'aménagement de combles nécessite des mesures techniques de salubrité ayant pour effet de modifier l'aspect extérieur de la toiture. La création de fenêtres à tabatière, lucarnes et balcons en toiture peut engendrer les difficultés suivantes:

- Certaines lois ou règlements cantonaux sur les constructions prévoient des prescriptions générales concernant les dimensions et emplacements des ouvertures créées dans les combles. Ainsi, par exemple, la surface de la toiture ne peut être ouverte que sur une longueur correspondant au tiers de la longueur de la façade ou peut être pourvue d'ouvertures dont les dimensions ne dépassent pas certaines limites déterminées (1,8 m de largeur). Les exigences minimales concernant l'éclairage et la ventilation de l'appartement mansardé peuvent être entièrement satisfaites malgré ces restrictions; ces dernières peuvent tout au plus empêcher la réalisation de certaines solutions offrant des améliorations sur le plan fonctionnel et s'harmonisant



par là même avec les exigences de l'aménagement. S'il fallait s'attendre à un accroissement du nombre des combles aménagés dans un quartier, il conviendrait de pouvoir élaborer, s'agissant de l'aménagement des toitures, des dispositions variant suivant la structure de constructions des pâtés de maisons. De la sorte, on éviterait qu'une réglementation uniforme valable pour toutes les zones empêche l'application de bonnes solutions.

- Bien que l'aménagement après coup des combles fasse toujours plus souvent l'objet d'une autorisation générale sur la base de la réglementation de base et que cette démarche soit fortement encouragée, la réalisation individuelle et les désirs d'ordre esthétique entrent souvent en conflit. Dans chaque cas, les autorités délivrant les autorisations de construire peuvent recourir aux clauses générales d'esthétique afin de sauvegarder l'image agréable du site. Si, en revanche, l'aménagement des combles devait révéler une incompatibilité globale avec les exigences esthétiques en vigueur dans tout un quartier, il faudrait entreprendre les corrections nécessaires par le biais de la modification des plans et des lois.



5.3 Nouvel aménagement des combles

Cf. → Projet de rénovation 1.1: Modification de l'aménagement intérieur/cage d'escalier



5.4 Isolation de la toiture

- L'isolation ultérieure des combles répondant aux prescriptions d'isolation thermique peut entraîner des problèmes relevant de la physique du bâtiment. Même en consentant des dépenses élevées, les problèmes de condensation et de diffusion ne peuvent guère être résolus si l'on n'entreprind pas une réfection totale de la toiture.
- Suivant l'inclinaison de la toiture, la nécessité de disposer d'une épaisseur d'isolation suffisante peut créer des problèmes dans la conception en plan de l'appartement mansardé si celui-ci est conçu comme unité d'habitation indépendante.

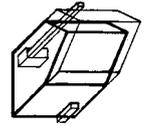
En effet, le respect des hauteurs minimales des locaux ne permet pas de répartir judicieusement les pièces. Dans ce cas, la création de chambres mansardées peut offrir une solution de rechange, en particulier s'agissant des maisons de plusieurs logements. Elle peut apporter, en outre, des avantages techniques et économiques (isolation séparée des cellules individuelles à la place d'une couverture de toiture générale; coûts d'infrastructure réduits, les chambres mansardées faisant chacune partie d'un appartement existant).



6. Construction d'un jardin d'hiver

Les jardins d'hiver sont des espaces fermés, en majeure partie vitrés, qui ne sont pas équipés d'installations de chauffage; ils servent au contraire à la récupération passive d'énergie. La création de jardins d'hiver est une mesure appréciée pour accroître tant la valeur d'un logement que sa surface utile. Techniquement, ils présentent l'avantage de pouvoir être «accrochés» sans travaux à la structure existante du bâtiment. Si, lors de la construction du bâtiment principal, les possibilités offertes par les prescriptions générales ont été entièrement épuisées, il ne serait plus possible d'adjoindre un jardin d'hiver car, pour construire des annexes pouvant servir au séjour permanent de personnes, tous les règlements en la matière doivent être systématiquement respectés, à savoir ceux qui concernent les objets suivants:

- coefficient d'utilisation;
 - hauteurs sous plafond;
 - prescriptions concernant les distances (suivant la loi du canton concerné, il faut résoudre la question de savoir si les jardins d'hiver sont considérés comme extension du bâtiment ou comme construction annexe au bénéfice d'avantages particuliers;
 - limitation de la longueur du bâtiment;
 - exigences au sujet de l'aménagement et de l'intégration.
- En regard du coût que nécessite leur construction, les jardins d'hiver permettent d'augmenter sensiblement la valeur d'un logement. Ils présentent également un grand intérêt du point de



vue énergétique. C'est pourquoi divers cantons et communes ont introduit au cours des dernières années des dispositions spéciales pour la réalisation des jardins d'hiver. La réglementation de tels privilèges s'articule de la manière suivante:

Conditions préalables d'ordre général nécessaires à l'octroi d'avantages particuliers:

- pas d'installations de chauffage;
- (possibilité de) séparation des locaux situés derrière le jardin d'hiver;
- jardin d'hiver orienté au sud ou tout au moins ne présentant pas une orientation prépondérante au NO/NE;
- limitation à une surface maximale déterminée (en valeur absolue ou par rapport à l'ensemble de la surface utile admissible);
- dans les limites d'une surface maximale déterminée, les jardins d'hiver ne doivent pas être pris en compte dans le calcul de l'utilisation;
- les locaux situés à l'arrière sont dispensés de remplir la condition selon laquelle les locaux habitables doivent systématiquement disposer d'une ventilation directe;
- ils doivent éventuellement être déclarés comme construction annexe ou comme petite construction indépendante bénéficiant d'un avantage particulier en matière de distance.

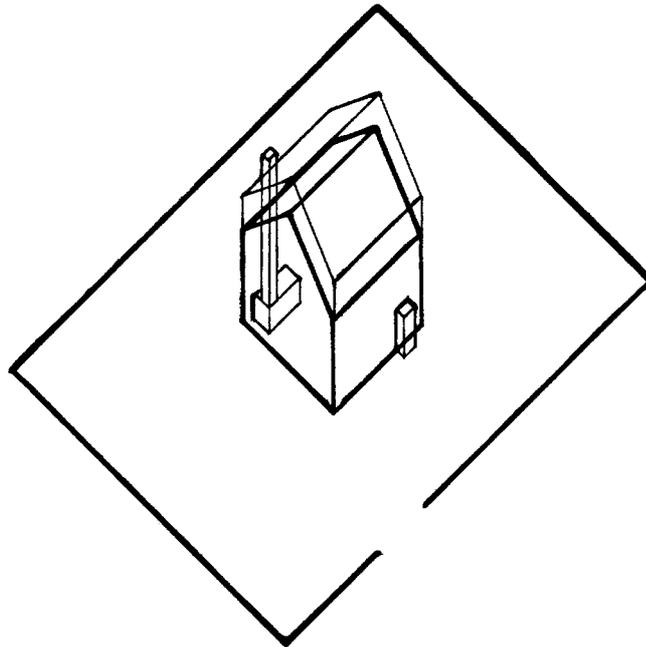
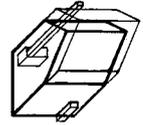
Complément: balcons vitrés, jardins d'hiver en toiture

Alors que, s'agissant des maisons individuelles, les jardins d'hiver sont réalisés sous forme d'annexes de plain-pied, pour ce qui est des maisons à plusieurs logements, le désir est souvent émis d'équiper les balcons d'un vitrage ou de construire un jardin d'hiver en toiture.

- Si ces projets présentent les caractéristiques requises pour un jardin d'hiver, les avantages particuliers énumérés plus haut sont systématiquement appliqués. Selon l'aménagement, il faut alors tenir compte des prescriptions concernant les annexes en forme d'oriel (profondeur maximale ou écart en moins par rapport à l'alignement ou à la distance aux limites) ou les autres prescriptions concernant les étages en attiques ou les combles (profils, hauteur au faîte ou hauteur du bâtiment).

Type maison de plusieurs logements I

Projet de rénovation:



7. Obligations de réfection

35

7.1 Obligations de réfection proprement dites

7.2 Autres obligations d'adaptation

7.3 Obligations d'entretien pur



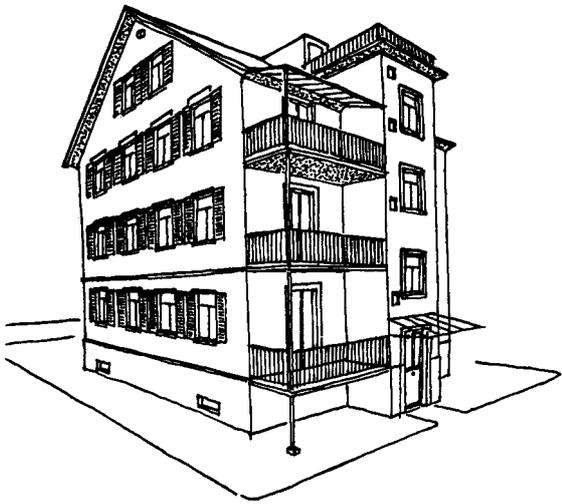
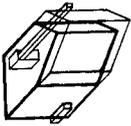
8. Réfection en conservant les locataires en place

36

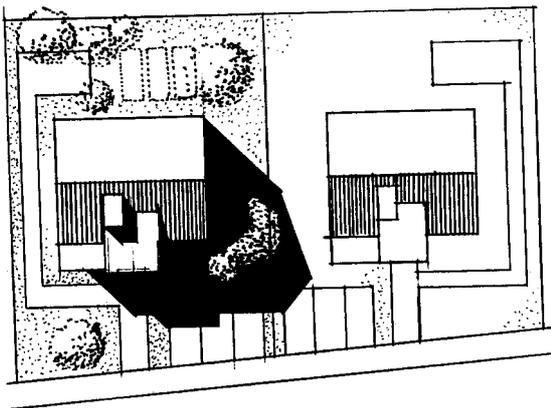


9. Surélévation

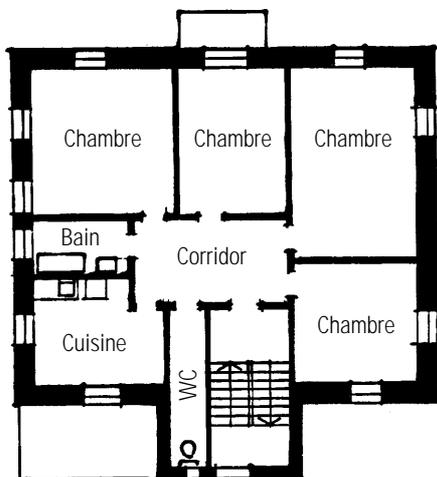
37



Perspective



Situation



Plan

Caractéristiques du type de bâtiment:

Année de construction:

1880-1960

Caractéristiques architecturales

maison de plusieurs logements de 3 – 4 étages avec toit en pente, volume et aménagement simples

Conception des pièces

logements étroits donnant sur une cage d'escalier nécessitant une réfection.

Affectation:

Type d'affectation:

habitation

Autres affectations:

chambres indépendantes dans les combles

Nombre d'unités d'habitation:

3 – 4 logements familiaux

Conception de la construction:

Structure:

construction massive, parois porteuses formant les cellules

Percements:

pas de problèmes importants

Modification du système porteur:

peut être entreprise en subdivisant l'ensemble en sous-systèmes indépendants.

Matériaux:

Sols:

poutres de bois/hourdis ou béton.

Parois extérieures:

maçonnerie en moellons / briques de terre cuite / enduit

Cloisons:

montants en bois/remplissage en moellons/briques de terre cuite

Caves:

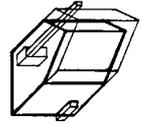
légèrement hors de terre avec soupirail, subdivision comme les étages

Fenêtres:

fenêtres en bois

Toiture:

toit en pente, tuiles, ardoises en ciment



7. Obligations de réfection

L'ouvrage existant bénéficie dans une large mesure de la → protection des droits acquis: les prescriptions plus draconiennes édictées après la construction de l'ouvrage ne grèvent en principe pas l'investissement réalisé conformément au droit en vigueur à l'époque.

7.1 Les obligations de réfection proprement dites

Durant ces dernières années, de nombreuses bases juridiques ont été créées, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement, afin de pouvoir imposer certaines mesures urgentes.

- Sur la base de ce qu'on appelle les «obligations de réfection» et en dérogation à la garantie des droits acquis, des adaptations aux nouvelles prescriptions peuvent être demandées même si le propriétaire du terrain concerné n'a pas encore manifesté l'intention de procéder à des transformations. Cela signifie que certains éléments des ouvrages concernés par une obligation de réfection doivent être remplacés avant qu'ils aient pu être suffisamment amortis. Afin d'atténuer de tels désavantages financiers, on accorde certains délais transitoires. Il faut s'attendre à de telles obligations de réfection notamment dans les domaines suivants:
 - assainissement d'installations de chauffage;
 - séparation de l'enregistrement et du décompte des frais de chauffage;
 - élimination de réservoirs de mazout enterrés;
 - pose de fenêtres à isolation acoustique.
- Dans l'ensemble, les obligations de réfection pour des motifs de protection de l'environnement sont incontestées quant à leur bien-fondé; il apparaît admissible de prendre en charge des dépenses supplémentaires à ce propos. Si les valeurs limites sont dépassées, les frais de pose de fenêtres antibruit incombent au propriétaire des installations publiques ou concessionnées à la base des nuisances sonores; pour pouvoir se soustraire à cette obligation, celui-ci doit apporter la preuve qu'au moment du dépôt de la demande d'autorisation de construire le bâtiment

concerné, les valeurs limites des nuisances éprouvées étaient déjà dépassées ou que les projets d'installation avaient déjà été publiés (art. 20 et 16 LPE).

- Lors de l'exécution de mesures de réfection, il peut arriver que, pour des raisons de rationalisation et pour éviter des embarras continuels, on choisisse de concrétiser en même temps d'autres mesures susceptibles de conserver la valeur du bâtiment, voire d'entreprendre des transformations qu'il aurait normalement été encore possible de différer. Dans de nombreux cas, on en arrive à une réfection totale qui peut, suivant les cas, provoquer des conflits d'intérêts avec les locataires en place (cf. ci-dessous → projets de rénovation 8: réfection en conservant les locataires).

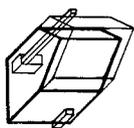
7.2 Autres obligations d'adaptation

Contrairement aux obligations de réfection énumérées ci-dessus qui peuvent être imposées indépendamment des intentions de transformation du propriétaire, l'autorisation de construire sollicitée de sa propre initiative entraîne souvent à son tour des obligations d'adaptation très diverses dont le propriétaire n'avait probablement pas tenu compte.

- Ainsi, l'installation de nouvelles cuisines ou l'aménagement des combles existants entraîne des mesures d'adaptation ayant un rapport indirect avec la modification projetée.

Exemples:

- Respect des nouvelles prescriptions concernant l'isolation thermique, même pour des modifications partielles des façades, de la toiture ou des fenêtres;
- assainissement du système d'évacuation des eaux usées lors de la pose d'équipements ou le remplacement d'installations sanitaires;
- aménagement d'installations de tri des ordures à l'intérieur de la cuisine;
- aménagement d'emplacements pour les conteneurs à ordures sur terrain privé;
- respect des nouvelles prescriptions concernant les places de stationnement des véhicules (augmentation ou diminution); en particulier,



réaménagement ou augmentation des places de parc en corrélation avec une intensification de l'affectation (par exemple par l'aménagement des combles).

Sur la base du principe de la proportionnalité et suivant la situation, on renonce en pratique à la mise en œuvre de telles directives si elles sont liées à des dépenses qu'on ne pourrait assumer financièrement ou qui induiraient d'une autre manière des effets défavorables. (De telles difficultés sont atténuées, dans le cas d'obligation d'assainissement, en aménageant des délais transitoires, voir plus haut). Suivant les cas, l'octroi d'une → dérogation formelle est nécessaire; en outre, suivant les domaines, il existe des éléments constitutifs spéciaux qui autorisent des solutions de rechange dans le cas, par exemple:

- de la libération de l'obligation d'aménager des places de stationnement (fourniture d'une prestation de rechange);
- de la libération du respect des prescriptions d'isolation thermique, si des directives en matière de protection des monuments ou, simplement, la → clause générale d'esthétique en empêche l'application;
- du respect des exigences de la police du feu, voir → projet de rénovation 1.1: modification de l'aménagement intérieur/cage d'escalier.



7.3 Obligations d'entretien (lié au vieillissement)

L'ouvrage existant est soumis à diverses obligations d'entretien. Contrairement aux obligations de réfection et d'adaptation énumérées aux points 7.1 et 7.2, les obligations d'entretien ne résultent pas d'une modification du contexte juridique mais du vieillissement naturel ou de l'usure du bâtiment.

- Il s'agit de maintenir la qualité de l'ouvrage. Les éléments juridiques suivants imposent l'entretien pur:
 - Droit public cantonal: les exigences minimales en matière d'hygiène et de sécurité doivent en tout temps être garanties; en effet, la protection des droits acquis ne se rapporte pas à l'état purement physique et actuel de l'ouvrage mais bien l'état «parfait» dans lequel l'ouvrage se trouvait à l'époque. C'est

pourquoi la plupart des cantons insistent sur un point qui devrait être garanti par la simple application de la clause générale de la police des constructions. Celui-ci postule que l'état d'entretien d'un ouvrage ne doit en aucun cas menacer l'intégrité des personnes et des biens; si tel devait être le cas pour un quelconque élément de l'ouvrage, celui-ci devrait être rénové ou remplacé (par exemple remplacement d'installations électriques ou de conduites d'eau, réfection d'un mur mitoyen ou d'une façade qui s'effritent, etc).

- Baux existants: le locataire peut exiger le maintien de la capacité d'usage de l'objet loué en l'état qui prévalait au moment de la conclusion du contrat, art. 256, al. 1 CO. De la sorte, certaines obligations d'entretien incombent au bailleur (voir → droit du bail).

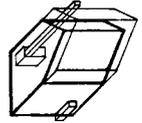


8. Réfection en conservant les locataires en place

Les travaux d'entretien purs sont à la charge du propriétaire sans que les frais qui en résultent puissent être répercutés sur le loyer. Les augmentations justifiées des frais d'entretien échappent à ce principe (art. 269a CO, art. 12 OBLF), lequel résulte de l'obligation générale d'entretien incombant au bailleur (art. 256 al. 1 CO).

Si elles sont justifiées chiffres à l'appui, les améliorations qui augmentent la valeur de l'immeuble (agrandissement de la chose louée, autres prestations accessoires) peuvent être entièrement répercutées sur le loyer (art. 20 OBLF); dans le cas d'une réfection totale de l'objet loué, l'augmentation peut aller en règle générale jusqu'à 50-70 pourcent sans qu'il soit nécessaire de justifier en détail les divers postes des dépenses (art. 14 al. 1 OBLF).

- Les réfections et transformations représentent souvent une surcharge financière importante pour les locataires en place. Ceux-ci ne peuvent faire valablement opposition que dans le cas où les projets de rénovation du bailleur lésent leurs intérêts prépondérants (260 al. 1 CO).
- Vu l'état actuel de nombreux immeubles existants, l'exécution de travaux de réfection ou de transformation, y compris leur répercussion



financière sur les locataires en place, sont inévitables. Dans tous les cas, il faut néanmoins tenir compte des intérêts de ces derniers et, plus particulièrement, maintenir les augmentations de coût dans des limites acceptables. On évitera ainsi de provoquer des déménagements forcés.

Dans certaines situations, il se produit le phénomène suivant. Le projet de rénovation prévu (par exemple aménagement des combles en présence de suffisamment de place de rangement, agrandissement du coin-cuisine lors de surface d'appartement modeste) rejoint, *sur le fond*, les intérêts des locataires en place mais entraîne de lourdes charges financières (réfection totale de la cage d'escalier, assainissement des canalisations, voir → projet de rénovation 7.2: autres obligations d'adaptation). Si, pour ces raisons et dans un but de rationalisation, on soumet aussi les autres parties du bâtiment à une réfection complète, des changements de locataires sont alors généralement inévitables. Le choix de la réfection totale comme solution de rechange à la transformation est scandaleux lorsque le propriétaire y recourt dans le seul et unique but d'augmenter le rendement ou afin de compenser l'absence de provisions. En tenant compte d'éventuels délais de prolongation dans la planification, la pratique du congé – aussi appelée réfection des locaux vides – demeure très répandue. Ce mode de faire, radical, est appliqué avant tout dans les conditions de forte demande, car, dans de tels cas, on trouve toujours des locataires plus solvables.

Pour l'ensemble, voir → droit du bail



9. Surélévation

La surélévation permet d'augmenter le taux d'utilisation en exploitant le milieu bâti existant. Une telle mesure nécessite la démolition de la toiture existante et, en général, aussi le renforcement de la structure. C'est pourquoi la surélévation d'un bâtiment est toujours lié à une rénovation de l'ensemble des autres éléments du bâtiment ou tout au moins des éléments extérieurs. Il s'ensuit que toutes les prescriptions actuelles de construction et d'affectation doivent être respectées. Les possibili-

tés de garantir → la protection des droits acquis tombent du fait des interventions techniques de grande envergure.

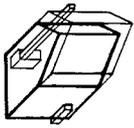
Afin qu'une surélévation puisse être pris en considération, il faut que les conditions suivantes soient remplies:

- l'état actuel n'atteint pas encore les limites maximales quant au nombre d'étages admis dans le règlement de zones;
- les possibilités d'utilisation ne sont pas totalement épuisées dans les étages existants;
- le bâtiment existant ne contrevient pas aux règlements régissant les distances par rapport aux bâtiments voisins; sinon, la démolition des parties de façades concernées pourrait être exigée lors de la réfection totale, du fait de la suppression de la protection des droits acquis;
- aucune réglementation en matière de protection des monuments n'entrave la démolition de la toiture actuelle (si le bâtiment figure à l'inventaire, il est recommandé de se procurer, avant la mise en route des travaux, la décision définitive au sujet d'éventuelles mesures de protection);
- dans certains cas, les droits privés → servitudes foncières en faveur des terrains voisins peuvent aussi s'opposer à une surélévation.

Si une ou plusieurs conditions énumérées ci-dessus ne sont pas remplies, on peut envisager divers processus pour que le projet puisse tout de même se concrétiser.

- Modification du plan de zones afin d'augmenter le nombre d'étages ou diminution des distances, voire les deux à la fois (→ problème exposé dans le projet de rénovation 2: modification d'affectation en vue d'une exploitation à but commercial).
- Lancement d'un → plan d'affectation spécial dans le cadre il est possible de déroger aux prescriptions de construction les plus diverses de la réglementation de base en matière d'aménagement du territoire. Selon les législations cantonales, les problèmes suivants peuvent se présenter.

Si la réalisation incombe à la communauté, elle échoue déjà au niveau des capacités dans l'administration du projet (charges financières ou personnelles). Avant toutes choses, des conditions très



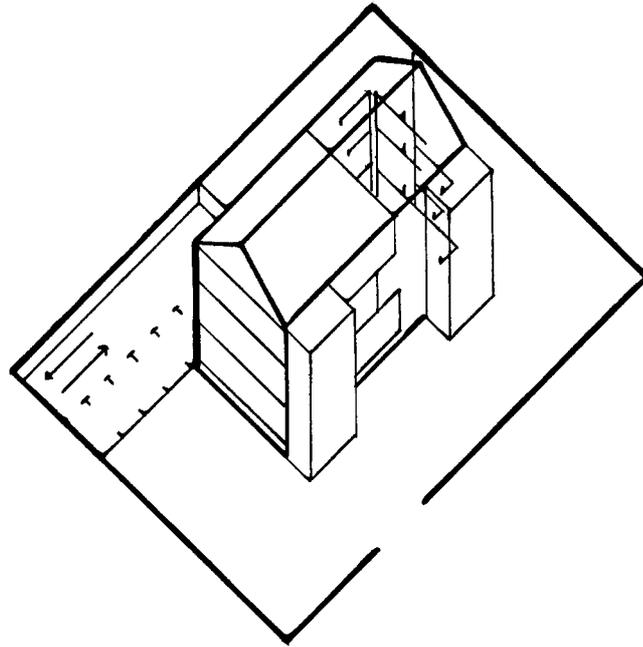
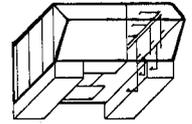
sévères entravent, suivant la réglementation du canton concerné, la réalisation par des fonds publics: si des règlements de grande portée sur les volumes, l'emplacement, les diverses caractéristiques extérieures et l'affectation des différents bâtiments doivent être élaborés sous la forme de plans d'affectation spéciaux, l'institution de ces plans représente, selon les conceptions traditionnelles, une grave entorse à la garantie de la propriété. Dans le cas évoqué ici, l'intérêt du propriétaire commande que l'élaboration d'un plan d'affectation spécial ne soit pas liée à des dispositions plus contraignantes que celles qui prévalent dans la réglementation de base des plans d'affectation. En effet, il ne s'agit pas de restreindre davantage les possibilités de construction du secteur privé mais de permettre avant tout une réhabilitation bienvenue.

Si un plan d'affectation spécial peut être réalisé par des particuliers, le problème suivant se posera dans les quartiers déjà bâtis: si une personne privée est à l'origine du projet, le plan risque d'échouer par manque d'intérêt des voisins dans l'hypothèse où ils ne recherchent pas l'accroissement de leurs propres possibilités d'utilisation ou s'ils ont déjà procédé à des réfections en appliquant le régime normal de construction. La mise en vigueur d'un plan d'affectation spécial par le législatif dépendra cependant, en règle générale, de la mise en avant d'une conception d'ensemble, ce qui oblige d'englober plusieurs parcelles. Afin de permettre que des solutions judicieuses, faisant appel à des plans d'affectation spéciaux établis sur une base privée, puissent, à l'avenir, s'imposer également dans le cadre de zones de petites dimensions, la communauté devrait établir les conditions préalables suivantes: l'élaboration de plans d'aménagement de quartiers dénués de caractère contraignant pour les propriétaires fonciers de même que le plan directeur communal devraient exposer d'autres possibilités de développement qui soient compatibles avec la réglementation de base. La démonstration de la conformité à cette conception d'ensemble permettrait alors de préparer le terrain en vue d'un accueil favorable par l'assemblée communale, cela même si ledit plan d'affectation spécial ne concerne qu'une petite surface.

- Suppression d'un «droit de vue» ou d'une limitation d'utilisation ressortissant au droit privé par une entente réciproque; voir → servitudes foncières.
- Examen des possibilités d'établissement du projet selon la conception de la → construction d'ensembles; problème exposé dans le projet de rénovation 3: construction d'une annexe.

Type maison de plusieurs logements II

Projet de rénovation:



10. Réfection complète des installations du bâtiment

41



11. Modification de la disposition en plan

42



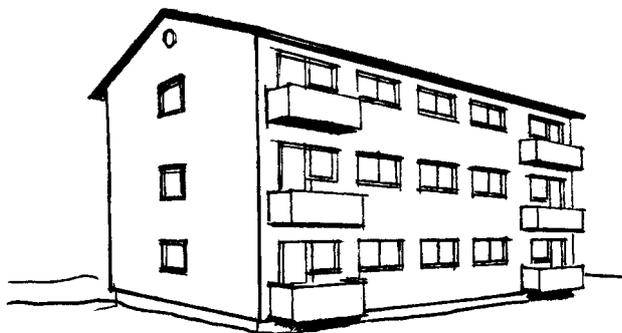
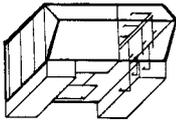
12. Agrandissement des balcons

42

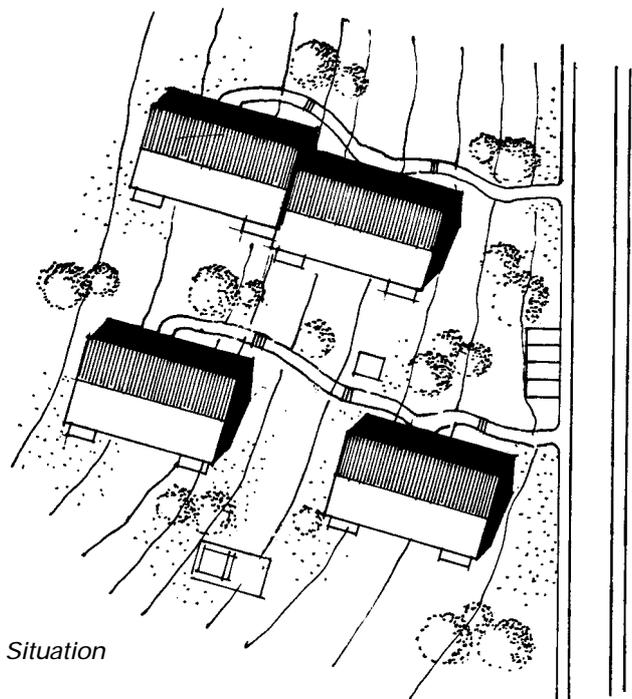


13. Espaces complémentaires de stationnement

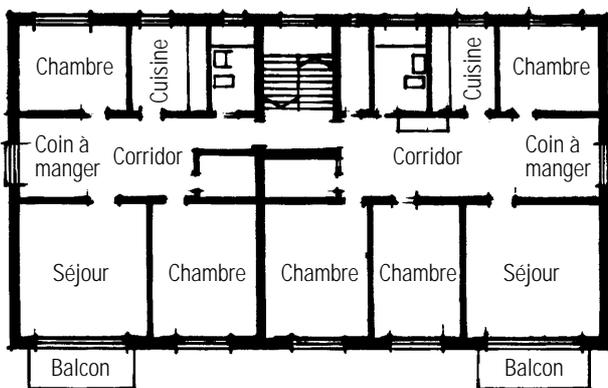
43



Perspective



Situation



Plan

Caractéristiques du type de bâtiment:

Année de construction:

1910-1960

Caractéristiques architecturales

maison locative en mains privées ou propriété d'une coopérative d'habitation, volume et aménagement simples

Conception des pièces

2 logements contigus donnant sur une cage d'escalier commune.

Affectation:

Type d'affectation:

habitation

Autres affectations:

greniers

Nombre d'unités d'habitation:

6 - 8 appartements de 3 - 4 pièces

Construction:

Structure:

construction massive, parois porteuses formant les cellules

Percements:

pas de problèmes importants

Modification du système porteur:

peut être entreprise en subdivisant l'ensemble en sous-systèmes indépendants.

Matériaux:

Sols:

poutres de bois / hourdis ou béton.

Parois extérieures:

maçonnerie en moellons / briques de terre cuite / enduit

Cloisons:

montants en bois / remplissage en moellons / briques de terre cuite

Caves:

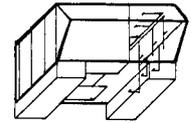
légèrement hors de terre avec soupirail, subdivision comme les étages

Fenêtres:

fenêtres en bois

Toiture:

toit en pente, tuiles, ardoises en ciment



10. Réfection complète des installations du bâtiment

Le vieillissement naturel, les modifications des exigences de confort ou les obligations de réfection imposées par la protection de l'environnement (voir → projet de rénovation 7.1) rendent nécessaire le remplacement d'installations et d'équipements techniques du bâtiment. Il s'agit par exemple de remplacer ou d'installer après coup:

- des équipements électriques (courant, téléphone, antennes, commande de chauffage);
- des équipements sanitaires (eau, gaz, eaux usées);
- des équipements de chauffage;
- des isolations (façades, fenêtres, toiture);
- des ascenseurs et autres équipements de transport;
- des équipements de ventilation (notamment les installations de climatisation).

Ces installations existantes doivent répondre au principe général posé par la législation sur les constructions selon lequel tout au long de la vie d'un bâtiment, l'état de ce dernier sera toujours conforme aux règlements de police des constructions (hygiène ou sécurité défaillante en raison du vieillissement naturel des divers éléments et équipements de l'ouvrage). C'est pourquoi le besoin de rénovation réapparaît «de lui-même» à intervalles réguliers en fonction de la durée de vie des diverses installations.

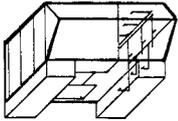
Lors du remplacement ou de l'installation de nouveaux équipements, les prescriptions suivantes devront être prises en compte:

- La clause générale est définie dans le règlement de base qu'on trouve dans toutes les lois cantonales et selon lequel les ouvrages et leurs différents éléments doivent satisfaire de manière générale aux «règles courantes de construction» ou aux «exigences d'hygiène et de sécurité» ou encore être construits «dans les règles de l'art».
- Suivant le type d'installations, il faudra respecter certaines prescriptions spéciales souvent définies dans des ordonnances particulières, par exemple:
 - règlements sur les eaux usées;

- législation fédérale et cantonale sur la protection de l'environnement (LPE avec ordonnances d'application, plans d'application cantonaux);
- lois cantonales sur l'énergie;
- prescriptions cantonales sur la protection contre l'incendie;
- prescriptions en matière de sécurité sur le lieu de travail;
- etc.

- Normes spéciales: dans différents domaines (installations électriques, chauffage, isolation thermique, etc.), les associations professionnelles édictent des normes spéciales dont le but est de garantir que les exigences légales les plus diverses puissent être respectées dans tous les cas. Ces normes sectorielles présentent le grand avantage de pouvoir être continuellement adaptées sur le plan de la technique la plus récente. Dans leur application, ces normes, établies par le secteur privé, peuvent présenter deux différents degrés de force obligatoire, à savoir:
 - simple recommandation (elles remplissent ainsi une importante fonction dans l'élaboration des dispositions légales particulières, cf. par exemple la notion «dans les règles de l'art» mentionnée précédemment);
 - texte légal obligatoire dans la mesure où la loi décrète qu'une norme professionnelle présente un caractère obligatoire général.

Au cours des dernières années, on a attribué un caractère obligatoire à un nombre toujours plus important de normes élaborées par des associations privées. Avec ainsi l'avantage de pouvoir construire en disposant des connaissances techniques les plus récentes sans devoir constamment procéder à des modifications législatives. Pourtant, les difficultés sont nombreuses lors de transformations, le respect des exigences modernes n'étant pas toujours compatible avec l'ouvrage existant; il faudrait alors procéder à des adaptations qui dépassent le projet de rénovation proprement dit et qui ne sont pas souhaitables pour des raisons financières ou esthétiques (voir l'exemple → projet de rénovation 1.1: modification de l'aménagement intérieur/cage d'escalier). C'est pourquoi il est souhaitable de s'assurer au moyen d'un contrôle régulier, que les normes spéciales sont applicables aux cas de transformations.



11. Modification de la disposition en plans

De nombreuses maisons de plusieurs logements comportent surtout des appartements dont la distribution en plan est uniforme et qui ne répondent plus ni aux besoins modernes des ménages ni à ceux des personnes seules. Ainsi, un appartement de 3 pièces et demie est considéré aujourd'hui comme trop petit pour accueillir une famille alors même qu'on réclame de tous côtés que les personnes seules restreignent volontairement leurs exigences en matière de surfaces habitables. La modification de la demande de surfaces habitables et le développement démographique (beaucoup de ménage d'une ou deux personnes du fait du vieillissement de la population, du nombre de divorces, etc.) font naître le besoin d'une adaptation de la surface des appartements.

La modification de la disposition en plans ne présente en tout cas guère d'attrait pour le locataire. Un appartement de 2 pièces rénové à l'occasion d'une réduction de surface sera plus cher que l'ancien appartement de 3 pièces et demie. Une personne seule n'a donc aucun intérêt à cette rénovation si celle-ci n'est pas accompagnée d'une certaine augmentation du confort, qui pourra compenser quelque peu ladite réduction de surface.

Une modification de la disposition en plans offrant deux appartements modernes, l'un de deux pièces et l'autre de quatre, à la place de deux appartements de 3 pièces et demie chacun implique le respect des prescriptions suivantes:

- Même de petites modifications de la disposition en plans nécessitent une autorisation (voir → Conditions générales pour l'octroi d'autorisations). Même si la modification de la grandeur des logements sans déplacement des parois nécessite la demande d'autorisation (nouveaux percements, nouvelles cloisons).
- Suivant le canton, voire la localité, il faut tenir compte des prescriptions générales concernant la conservation d'appartements de plusieurs pièces ou des interdictions de démolir des bâtiments comportant des logements (lois sur la conservation de logements). Un conflit peut naître parfois entre l'intérêt à la conservation d'«appartements familiaux» et celui visant à une offre différenciée d'appartements (en fonction du

développement démographique). A supposer que tous les appartements d'un immeuble entrent dans la catégorie des «appartements familiaux», il n'est pas possible d'entreprendre une transformation visant à créer des appartements de différentes grandeurs si la loi ne laisse pas la latitude de concrétiser de telles solutions de rechange judicieuses.

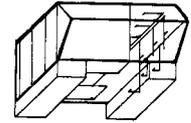
- De nouvelles dimensions touchant les appartements entraînent généralement l'adaptation des installations de cuisine, du bain et du chauffage, nécessitant ainsi le respect des nouvelles prescriptions (voir → projet de rénovation 7.2: autres obligations d'adaptation. Au sujet des prescriptions à respecter dans ce domaine, voir aussi → projet de rénovation 10: réfection complète de la structure du bâtiment).



12. Agrandissement des balcons

Les balcons représentent une augmentation importante de la valeur du logement, particulièrement dans les régions à forte densité d'habitation. Lors de travaux de rénovation, on prévoit souvent la construction après coup de balcons ou l'agrandissement de balcons existants. Les difficultés suivantes peuvent alors surgir:

- La marge de manœuvre concernant les distances aux limites et les distances entre bâtiments est souvent déjà épuisée pour ce qui est de la face sur laquelle se situe le balcon (ou alors les éventuels avantages particuliers s'agissant de distance trop courte lors de la construction de balcons sont insuffisants). Vu qu'il n'existe pas de «conditions exceptionnelles», on ne peut guère espérer l'obtention d'une → dérogation sur la base d'une autorisation générale. S'il y a entente avec le voisin, le problème peut être contourné le cas échéant par une servitude de construction rapprochée. La construction après coup de balcons est une des mesures de transformation les plus usuelles parce qu'elle permet d'obtenir une revalorisation substantielle du bâtiment pour un coût relativement modique. En outre, ce mode d'amélioration s'impose quasiment de lui-même puisque la rénovation des façades nécessite de toute façon la pose d'un échafaudage. Afin de promouvoir cette mesure



judicieuse, il faudrait octroyer, si cela se révélait nécessaire, des → autorisations spéciales qui laisseraient aux autorités compétentes la latitude d'admettre plus souvent des distances insuffisantes que ne le permettent les prescriptions actuelles.

- Selon la plupart des législations cantonales, les *balcons ne s'appuyant pas sur le sol* peuvent déborder jusqu'à une certaine distance de l'alignement (par exemple 1,2 m). Cette disposition rend impossible la mesure, judicieuse du point de vue de l'isolation thermique (empêcher la formation de ponts thermiques), qui consisterait à soutenir les balcons. Dans un tel cas, on peut obtenir, le cas échéant, une → dérogation avec mention de précarité.



13. Espaces complémentaires de stationnement

Deux raisons principales peuvent plaider en faveur d'une réorganisation du stationnement lors d'une transformation:

- l'accroissement ou la modification de l'utilisation obtenu lors de la transformation entraîne une obligation de création de places de stationnement ou
- la surface de parc existant à ce jour doit être diminuée afin de revaloriser l'espace privé extérieur.

La solution en sous-sol s'impose souvent dans de pareils cas. Pour permettre la réalisation après coup d'un garage enterré à un coût supportable, il faut s'assurer que celui-ci puisse être construit entièrement en-dehors de bâtiments existants (la reprise en sous-œuvre de bâtiments existants est très coûteuse).

Les aspects suivants doivent être pris en considération lors de l'étude de faisabilité:

- Il faut tout d'abord s'assurer que l'ouvrage ne soit pas en contradiction avec les prescriptions concernant la protection de la nappe phréatique.
- Les ouvrages souterrains sont en général exempts de contraintes quant aux distances à respecter, c'est-à-dire que les valeurs des distances aux limites qu'ils doivent respecter sont

nulles ou minimales. En outre, ils ne doivent respecter aucune distance entre bâtiments.

Malgré les avantages particuliers mentionnés ci-dessus, la grandeur de la parcelle et la situation des ouvrages existants sur la parcelle peuvent entraver la construction d'un garage en sous-sol. On peut alors prendre les possibilités suivantes en considération:

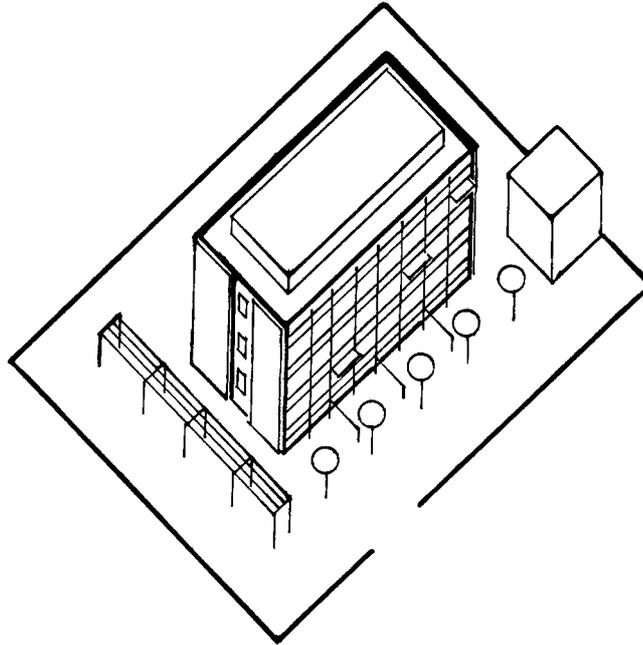
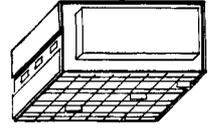
- Création, par le propriétaire du terrain voisin, d'un droit de construction en sous-sol;
- Construction d'une installation commune en collaboration avec les propriétaires des parcelles voisines avec octroi réciproque d'un droit de construction en sous-sol.

Dans les zones déjà construites, la réalisation d'installations communes est entravée par le fait qu'il est rare que le besoin de construire de telles installations existe simultanément chez les différents propriétaires des terrains. De plus, on peut avoir quelques doutes au sujet de l'exploitation et de l'entretien en commun de telles installations.

La création d'installations de stationnement communautaires (également celles en surface) peut dévaloriser considérablement l'espace extérieur de tout un quartier. Dans le cadre d'un → plan directeur communal, les suggestions qui concernent la réorganisation du trafic au repos, également sur les terrains privés, devraient être examinées puis transmises aux propriétaires en vue d'une réalisation. S'agissant de la possibilité de faire construire des installations communautaires même contre la volonté des gens concernés, voir → projet de rénovation 19: réfection de la cour intérieure en vue d'améliorer la qualité de l'habitat.

Type maison de plusieurs logements III

Projet de rénovation:



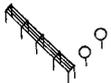
14. Réfection de la façade

47



15. Réfection de toiture plate avec construction d'un étage en attique

47



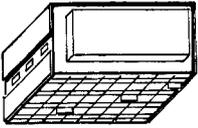
16. Amélioration du cadre d'habitation

48

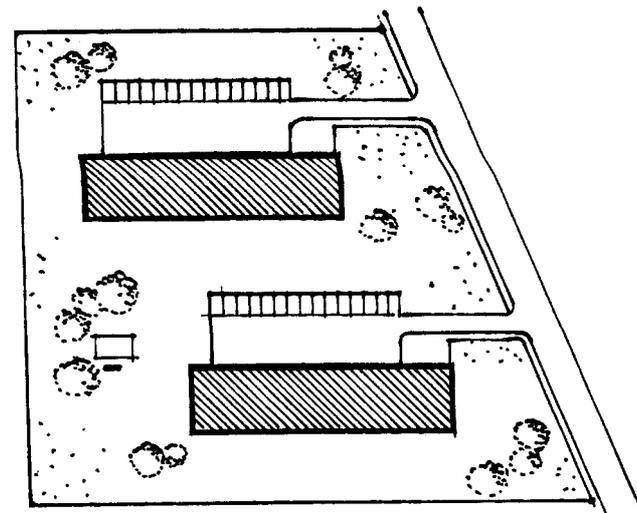


17. Petits édifices

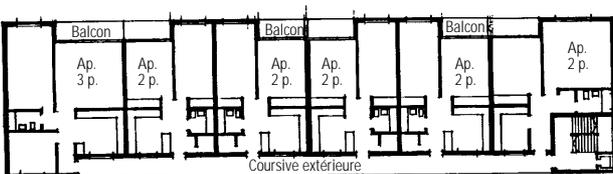
49



Perspective



Situation



Plan

Caractéristiques du type de bâtiment:

Année de construction:

après 1950

Caractéristiques architecturales:

construction bloc, façade à lignes horizontales

Conception des pièces:

cage centrale d'escalier / ascenseur s'ouvrant sur une coursive extérieure desservant de petits appartements

Affectation:

Type d'affectation:

habitation

Autres affectations:

stationnement au rez

Nombre d'unités d'habitation:

nombre élevé d'appartements de différentes grandeurs 1 1/2 – 4 1/2 pièces

Construction:

Structure:

construction par panneaux, structure porteuse en béton

Percements:

opération délicate à travers les éléments porteurs

Modification du système porteur:

très coûteuse

Matériaux:

Sols:

béton

Parois extérieures:

béton / briques de terre cuite / enduit

Cloisons:

plâtre

Caves:

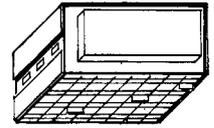
buanderie, locaux d'entreposage

Fenêtres:

fenêtres en métal/bois

Toiture:

toiture plate / couverture multicouches, non accessible



14. Réfection de façade

Lors de la réfection d'une façade, il faut absolument tenir compte des prescriptions les plus récentes en matière d'isolation thermique (voir → projet de rénovation 7.2: autres obligations d'adaptation). A ce propos, l'installation d'une isolation intérieure ne peut entrer en ligne de compte. En effet, des questions de physique du bâtiment (problèmes de condensation) et le fait que la surface habitable se trouverait réduite jouent en défaveur de cette solution. Il existe en revanche différentes possibilités de réaliser une isolation extérieure après coup, à savoir:

- pose d'une façade à ventilation intermédiaire;
- montage d'un doublage extérieur;
- collage, sur la façade existante, d'une isolation extérieure crépie, sans ventilation intermédiaire.

Dans de nombreux cas, les mesures énumérées ci-dessus nécessitent une dérogation aux prescriptions en matière de distance, les possibilités ayant déjà été totalement épuisées lors de la construction de l'ouvrage. On rencontre toujours plus de cas dans lesquels un bâtiment n'est plus conforme aux règlements après que la loi a été modifiée. Dans de telles circonstances, l'isolation extérieure peut malgré tout être réalisée:

- Pour des immeubles qui *enfreignent déjà* les prescriptions en matière de distances, l'installation, après coup, d'une isolation extérieure doit être agréée en se référant à la → protection des droits acquis en tant que «rénovation opportune» ou «extension appropriée» qui n'entraîne «aucune altération».
- Si les mesures prévues *enfreignent depuis peu* les prescriptions en matière de distance, on ne peut guère espérer obtenir une → dérogation sur la base d'une autorisation générale au motif qu'il n'est généralement pas possible d'apporter la preuve de l'existence de «conditions particulières». C'est pourquoi la plupart des cantons ont introduit des → autorisations spéciales qui favorisent expressément l'installation après coup, d'une isolation extérieure. Vu que selon les cas, des points de friction peuvent aussi apparaître avec le coefficient d'utilisation (prise en compte des coupes transversales des murs dans la détermination du coefficient) ou avec d'autres

prescriptions sur les constructions, il faut aussi tenir compte de ces aspects en édictant une telle prescription. Voir par exemple l'art. 17bis de la loi sur les constructions du canton de Zoug: «dans le cas où un bâtiment est isolé, après coup, en vertu d'une autorisation légale délivrée avant le 1^{er} janvier 1985, des dérogations aux prescriptions en matière de distance et d'utilisation, ainsi qu'à d'autres prescriptions en matière de cotes et d'alignement peuvent être accordées».

Lors de la réfection de *façades en béton coffré*, des problèmes d'ordre esthétique ou financier peuvent apparaître. En effet:

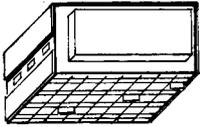
- comme le béton permet une forme d'expression particulière dans l'articulation de la façade, la pose, après coup, d'une seconde couche formée d'un autre matériau pourrait se trouver en contradiction avec les exigences liées à une réalisation et une intégration satisfaisantes (→ clause générale d'esthétique). Aujourd'hui, l'on dispose de méthodes de traitement du béton qui permettent de répondre simultanément aux prescriptions en matière d'isolation thermique et aux exigences d'ordre esthétique. Bien que l'application directe d'un béton spécial ne nécessite même pas une dérogation aux prescriptions en matière de distance de l'ordonnance sur les constructions – ce qui a pour effet de supprimer l'obligation de requérir une autorisation spéciale –, mais elle n'en demeure pas moins encore très coûteuse.



15. Réfection de toiture plate avec construction d'un étage en attique

La réfection d'une toiture plate représente à vrai dire l'occasion rêvée de réaliser après coup une superstructure en toiture; certains règlements autorisent en effet la construction de combles à l'intérieur d'une ligne de 45° à partir de la dalle du dernier étage. Dans de nombreuses constructions de toitures plates, cela ne pose aucun problème du point de vue des prescriptions en matière de cotes.

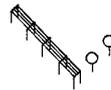
Si le volume ainsi gagné est utilisé pour la création de surfaces d'habitation ou de travail, des problèmes apparaissent si le bâtiment existant a déjà exploité le coefficient d'utilisation à la limite de l'admissible. Il existe des palliatifs à cette situation:



- par l'élévation du coefficient d'utilisation dans la loi ou en modifiant le plan (voir → projet de rénovation 5.1: aménagement des combles/utilisation);
- par des affectations qui ne doivent pas être prises en compte: selon les dispositions légales de certains cantons, les locaux servant aussi au séjour de personnes ne peuvent être prises en compte. De tels avantages particuliers en matière d'utilisation sont motivés par la nécessité de promouvoir spécifiquement certaines utilisations ou par le fait que les projets de transformation doivent être facilités. Ainsi, on facilitera la construction de:
 - jardins d'hiver en toiture, cf. → projet de rénovation 6: construction d'un jardin d'hiver en annexe;
 - toitures-terrasses couvertes, sans fenêtres;
 - locaux communautaires (locaux de bricolage, de fitness, etc.);
 - buanderies et locaux de séchage.
- Si le bâtiment concerné a été réalisé dans le cadre d'une → construction d'ensembles, la construction d'ouvrages supplémentaires est souvent rendue impossible par des restrictions affectant la zone de construction. Celles-ci permettent de s'assurer que, tant qu'elle subsiste, la construction qui a bénéficié d'avantages particuliers lors de son édification ne subisse pas de modifications quant à son utilisation ou à sa forme, voire aux deux à la fois, qui ne répondraient pas aux exigences qualitatives de l'époque de sa réalisation. Comme les bâtiments construits durant les années 70, dans le cadre d'ensembles, ne satisfont que rarement aux conceptions actuelles, il conviendrait de radier ces restrictions affectant une zone à bâtir lorsque la preuve d'une amélioration de la qualité est apportée.

Aussi longtemps que les superstructures d'un étage en attique se maintiennent à l'intérieur du profil admis des combles, ces projets s'accordent en général parfaitement avec les structures existantes. En revanche, un toit en pente peut poser des problèmes sur le plan esthétique.

- Sur la base de la → clause générale d'esthétique, les autorités peuvent examiner un tel projet pour savoir s'il présente un aspect esthétique satisfaisant et, avant tout, pour examiner son intégration à l'environnement proche et lointain.

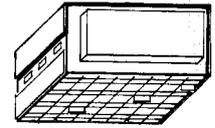


16. Amélioration du cadre d'habitation

Lors de la rénovation interne d'un ensemble de constructions, il s'agit d'inclure l'environnement du bâtiment dans la réflexion globale.

D'une part, les mesures prises par les pouvoirs publics permettent d'apporter de nombreuses améliorations grâce à la modification appropriée de *l'espace public*: plantation de verdure ou reconversion au bord des routes, meilleur aménagement des places (surfaces pour piétons, surfaces de détente), voies réservées aux cyclistes et piétons dans les quartiers, etc. (s'agissant des aspects relatifs à la modification des espaces publics, voir → projet de rénovation 24: revalorisation de leur environnement). D'autre part, le bâtiment privé, associé à l'espace extérieur privé, devrait être plus souvent considéré comme une entité du point de vue de l'utilisation: de nombreux besoins peuvent être couverts par un *aménagement approprié de l'espace extérieur privé* sans que le bâtiment ne doive subir de coûteuses transformations. Parmi les mesures possibles, on peut mentionner:

- nouvelle réglementation en matière de stationnement (voir aussi → projet de rénovation 13: espaces complémentaires de stationnement);
- aménagement de places de jeux, de surfaces engazonnées et d'aires de repos;
- réalisation après coup d'accès directs au jardin;
- aménagement de jardins d'agrément.
- Il faut noter par exemple que lors de la construction de nouveaux immeubles d'habitation, l'aménagement de places de jeux, de surfaces engazonnées et d'aires de repos est exigé dans la plupart des ordonnances sur les constructions. Ces équipements doivent donc aussi être prévus dans les projets de transformation d'une certaine importance (voir → projet de rénovation 7.2: autres obligations d'adaptation).
- Comme les mesures relatives à l'aménagement de l'espace extérieur privé peuvent apporter des améliorations substantielles sur le plan de la qualité, cela même «en lieu et place» d'interventions techniques – et ainsi une intensification de l'utilisation du terrain – celles-ci devraient être plus souvent exécutées volontairement et être envisagées indépendamment des projets de rénova-



tion. De nombreuses raisons plaident en faveur de cette proposition:

- promotion de la communication et amélioration du confort et du sentiment de sécurité sur le plan social;
- soulagement des cellules parentales chargée de l'éducation;
- activités de loisirs dans le voisinage immédiat (on évite les dangers et la fatigue liés au trafic, la surconsommation de programmes télévisés, etc.);
- accroissement des possibilités d'identification à un environnement (moins de déplacement entre lieux d'habitation et de travail);
- suppression des déménagements forcés grâce à des possibilités d'intervention extrêmement douces du point de vue financier.



17. Petits édifices

On entend par petits édifices des constructions annexes qui, en fonction de leur utilisation ou de leurs dimensions, voire des deux, ne doivent pas être prises en compte dans le coefficient d'utilisation et qui, en général, bénéficient d'avantages particuliers en matière de distances. Dans cette catégorie, on trouve généralement des constructions fermées qui ne dépassent ni une certaine hauteur (par exemple 3,5 m) ni une certaine surface (par exemple 30 m) telles que:

- boxes pour voitures;
- buanderies;
- remises à outils et pour bricolage;
- affectations bénéficiant d'une protection étendue en matière d'utilisation (par exemple locaux communautaires, archives, etc.);
- poulaillers;

ou, simplement, surfaces couvertes ou petits édifices tels que:

- hangars à vélos;
- vérandas ou pergolas ouvertes;
- installations collectives de boîtes à lettres servant simultanément de lieu de rencontres.

Le transfert de telles affectations hors du bâtiment principal peut se présenter en particulier dans deux situations évoquées ci-dessous:

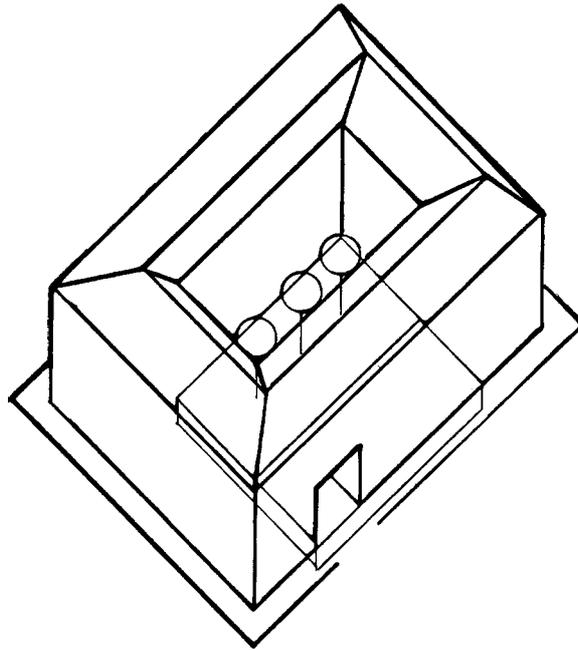
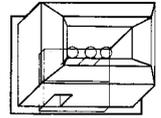
- Malgré des exigences de confort et de place modifiées, la *transformation du bâtiment principal* peut être évitée (création d'un local communautaire; déplacement de la buanderie de manière à installer un sauna sur l'emplacement ainsi récupéré au sous-sol, etc.).
- Si la transformation permet d'accroître le coefficient d'utilisation (aménagement du sous-sol ou des combles), les unités d'habitation existantes subissent souvent une perte de confort par rapport à l'état antérieur. On peut trouver des *possibilités de compensation* sous la forme de:
 - compensation pour la perte des surfaces de dépôt;
 - remplacement des possibilités de séchage du linge pour éviter l'installation d'un séchoir à air chaud dans chaque appartement;
 - remplacement des possibilités de rencontre sur l'ancienne terrasse encastrée dans la toiture par l'aménagement d'un local communautaire.

Malgré la protection générale étendue en matière de distances, d'autres problèmes juridiques peuvent se poser:

- Respect de la longueur maximale des bâtiments en cas de constructions accolées.
- Sur les petites parcelles, la protection étendue en matière de distances ne suffit pas. Dans de pareils cas, les petits édifices peuvent être érigés jusqu'à la limite de la propriété, moyennant accord du voisin (autorisation de construire en limites de propriété pour les petits édifices).

Type immeuble bordant un pâté de maisons

Projet de rénovation:



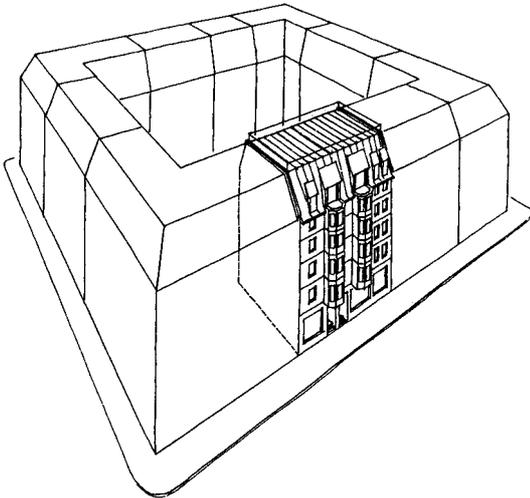
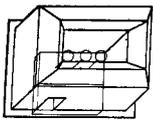
18. Extension et affectation du sous-sol

53



19. Réfection de la cour intérieure afin d'améliorer la qualité de l'habitat

53



Perspective

Caractéristiques du type de bâtiment:

Année de construction:

1880 – 1930

Caractéristiques architecturales:

pâté de maison fermé avec façade sur rue et façade sur cour

Conception des pièces:

2 appartements contigus donnant sur une cage d'escalier commune

Affectation:

Type d'affectation :

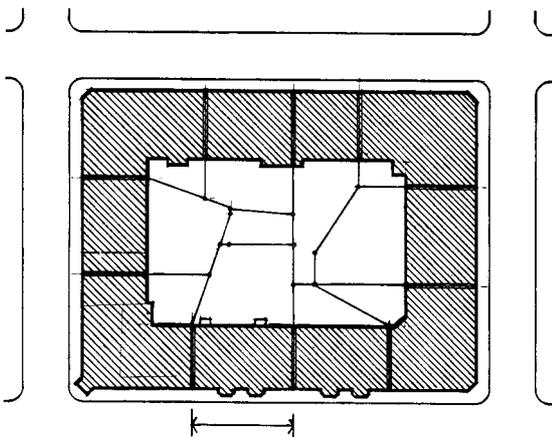
habitation

Autres affectations:

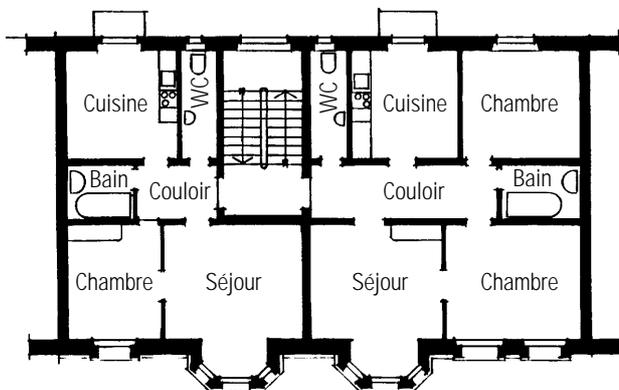
grenier

Nombre d'unités d'habitation:

6 – 8 appartements de 3 – 4 pièces



Situation



Plan

Construction:

Structure statique:

façade, murs mitoyens et piliers en bois

Percements:

les percements de petites dimensions ne présentent aucune difficulté

Modification du système porteur:

des modifications importantes du système porteur nécessitent des constructions complémentaires très coûteuses

Matériaux:

Sols:

poutraison en bois ou hourdis

Parois extérieures:

maçonnerie de moellons / briques de terre cuite / enduit / pierre naturelle

Cloisons:

montants en bois / remplissage en moellons / briques

Caves:

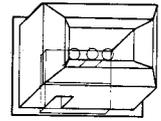
subdivision comme étages supérieurs/espace restreint

Fenêtres:

fenêtres en bois

Toiture:

toit en pente, tuiles, ardoises en ciment



18. Extension du sous-sol



19. Réfection de la cour intérieure pour améliorer la qualité de l'habitat

Dans des bâtiments utilisés de façon intensive, une extension après coup des sous-sols peut se révéler intéressante pour diverses raisons. Un avantage réside dans le fait qu'aucune prescription en matière de distances ne vient généralement contrarier le projet et que le non-respect des distances aux limites peut faire l'objet d'un accord avec le voisin (voir → projet de rénovation 13: espaces complémentaires de stationnement). Une telle extension du bâtiment peut être souhaitable pour différentes raisons, à savoir:

- extension du sous-sol comprenant des surfaces qui *ne doivent pas* être prises en compte, lorsque les surfaces de dépôt légalement exigées ont été perdues du fait de l'aménagement des combles ou en cas de besoins supplémentaires indépendamment même des exigences minimales légales;
- extension du sous-sol comprenant des surfaces qui *ne doivent pas* être prises en compte, lorsque des locaux de dépôt ou d'archives sont nécessaires dans un endroit à proximité et de plain-pied pour une affectation commerciale;
- aménagement d'affectations *prises en compte*, si l'éclairage artificiel et la ventilation mécanique sont autorisés pour ces locaux, ce qui est en principe le cas pour des locaux qui n'offrent pas de possibilités de séjour ou de repos. Des réserves d'affectation doivent néanmoins être disponibles dans ce cas.
- Si les valeurs admissibles d'utilisation sont déjà épuisées, il faut suivre la voie faisant appel à une → dérogation, à un plan d'affectation spécial voire à un déclassement. On rencontre aussi toujours plus fréquemment des réglementations légales qui ne nécessitent plus la prise en compte des surfaces en sous-sol dans le calcul du coefficient d'utilisation (le problème de telles protections générales étendues est traité dans → projet de rénovation 5.1: aménagement des combles/utilisation).

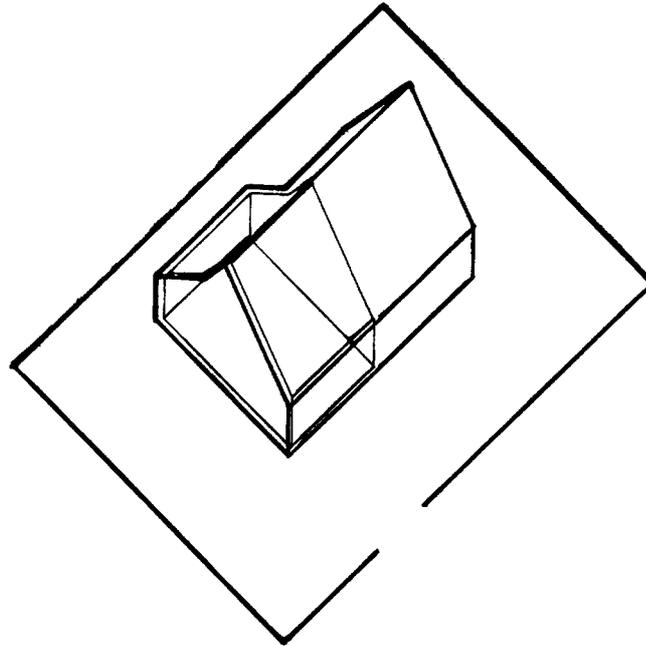
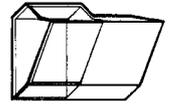
Considérations fondamentales au sujet de la revalorisation de l'espace extérieur privé; voir → projet de rénovation 16: amélioration du cadre d'habitation.

La réfection de la cour intérieure d'un pâté de maison existant engendre les conflits spécifiques suivants:

- Une utilisation en commun de la cour pour la détente n'est même souvent pas souhaitée car l'on pourrait courir le risque qu'il se développe une «mentalité de petit propriétaire» ou que des places de parc existantes entravent une modification d'affectation de la cour. Si les quartiers concernés souffrent d'un manque de possibilités de détente dans les proches environs et selon le degré de pollution, il peut être important que l'ensemble des habitants puisse avoir la jouissance de la cour. En outre, pour des raisons d'hygiène de l'habitat et de politique sociale, il est dans l'intérêt général que les cours intérieures soient assainies afin d'améliorer la qualité de l'habitat. En particulier, lorsque plusieurs propriétaires possèdent des petites parcelles de cour et ne parviennent pas à élaborer eux-mêmes un système d'assainissement valable, on peut procéder de la manière suivante:
 - aide financière et assistance à la planification par la communauté;
 - demande d'installation de places de jeux, de surfaces engazonnées et d'aires de détente en relation avec le projet de transformation (voir → projet de rénovation 7.2: autres obligations d'adaptation);
 - → obligation d'installer des équipements communautaires, lorsque l'intérêt public à un assainissement de la cour prime les intérêts privés antagonistes.

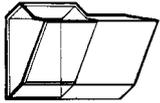
Type remise dans zone à bâtir

Projet de rénovation:

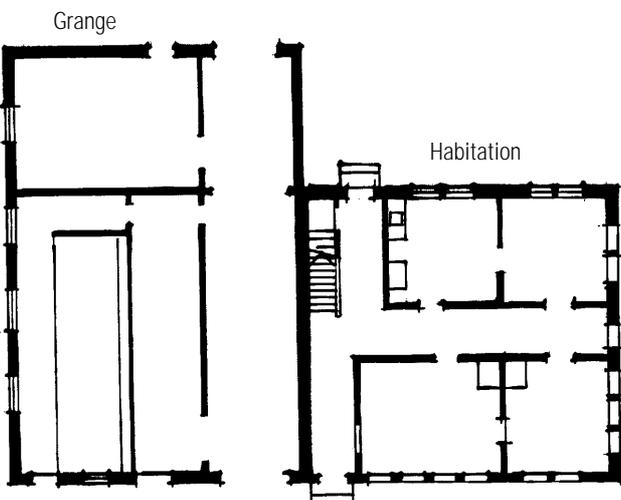
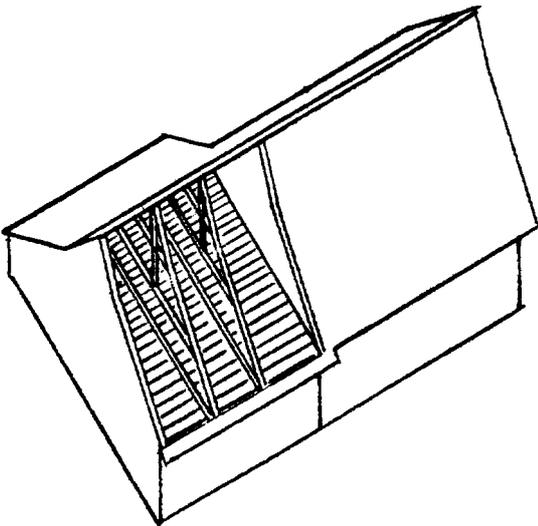
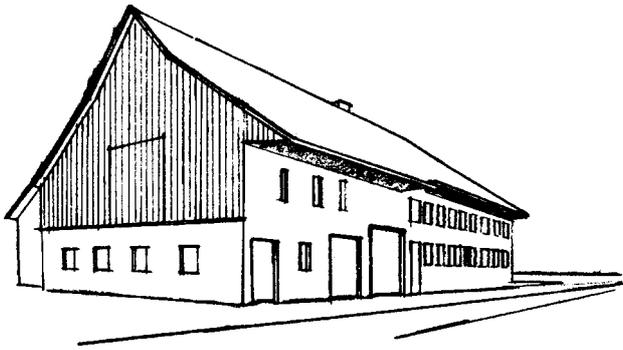


20. Dénoyautage (restructuration intérieure complète avec seulement conservation de l'enveloppe) des bâtiments existants en vue de réaliser des logements

57



Perspective



Plan

Caractéristiques du type de bâtiment:

Année de construction:

bâtiment à caractère historique

Caractéristiques architecturales:

parties de bâtiment non utilisées telles que remises et écuries

Conception des pièces:

grand local mal éclairé et sans isolation présentant généralement un important volume de combles

Affectation:

Type d'affectation :

remise/écurie

Autres affectations:

-

Nombre d'unités d'habitation:

0

Construction:

Structure:

parois extérieures porteuses, combles en charpente

Percements:

présence de piliers isolés uniquement

Modification du système porteur:

possible à l'intérieur

Matériaux:

Sols:

poutraison en bois

Parois extérieures:

maçonnerie en moellons

Cloisons:

aucune ou en bois

Caves:

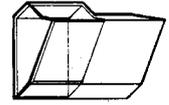
bâtiment pas excavé

Fenêtres:

peu d'ouvertures, en partie sans fenêtres

Toiture:

toiture en pente, tuiles



20. Dénoyautage en vue de réaliser des logements

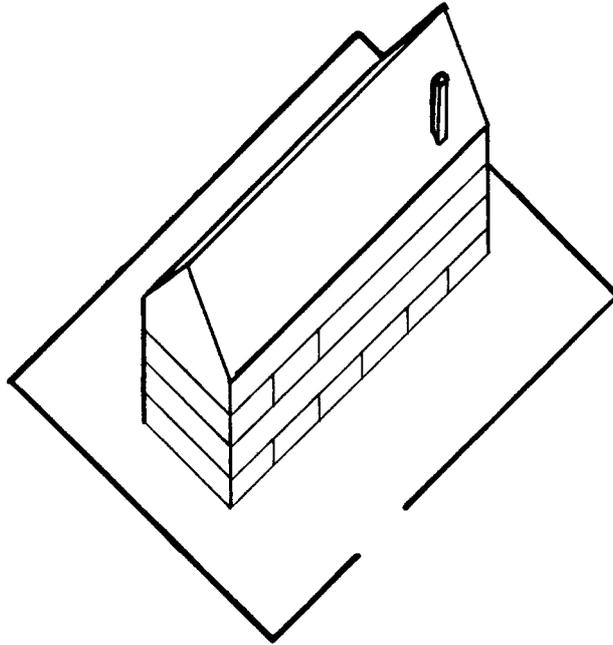
Au centre de nombreux villages, l'habitat présente une structure paysanne qui, de nos jours, n'est plus utilisée à des fins agricoles. En particulier, les bâtiments d'exploitation se prêtent souvent bien à une transformation en bâtiment d'habitation. A ce propos se posent préalablement des questions quant à la préservation du bâtiment (mode et ampleur):

- si le bâtiment en tant que tel mérite d'être préservé, il faut envisager des mesures de protection radicales qui en préservent le caractère;
 - si le bâtiment fait l'objet, en tant qu'élément d'un site, de mesures de protection quant à son aspect extérieur, on peut, selon les cas, démolir complètement l'intérieur et le restructurer en ne conservant que les façades. Il faut cependant satisfaire des exigences de conception détaillées (maintien de l'ancienne pente de la toiture, utilisation de matériaux précis, etc.).
- Vu que les bâtiments d'exploitation ne sont absolument pas adaptés à l'installation d'un logement, des mesures de protection du caractère de la façade (absence de possibilité d'installer des ouvertures de fenêtres) et la disposition des locaux (ne convient pas pour des locaux d'habitation) engendrent certains problèmes difficiles à résoudre.
 - En revanche, avec des moyens permettant de protéger les structures, on peut construire une maison qui corresponde à l'état d'antan et au site tant par son volume que par le choix des matériaux. Les prescriptions d'aménagement détaillées et inspirées par le souci de la préservation des monuments priment alors, bien évidemment les autres prescriptions générales de construction. Une construction de remplacement de dimensions identiques ou un dénoyautage du bâtiment peuvent donc aussi être réalisées dans les cas où les méthodes de construction standard ne le permettraient en aucune façon.

A propos de l'ensemble du sujet, voir → protection de la nature et du patrimoine

Type ancienne fabrique

Projet de rénovation:



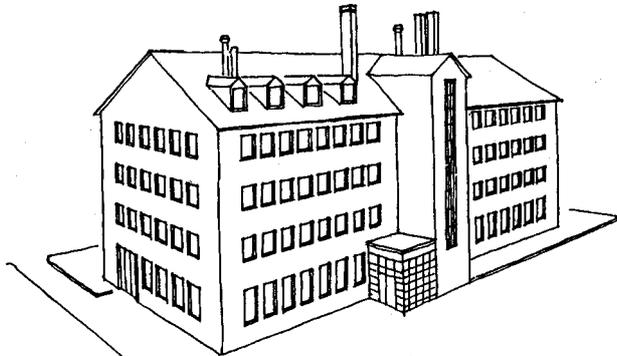
- 21. Exploitation mixte, habitation, artisanat, services
- 21.1 Modification d'affectation à l'intérieur de la zone à bâtir
- 21.2 Modification d'affectation à l'extérieur de la zone à bâtir

61



- 22. Centre pour le (petit) commerce et les services

62



Perspective

Caractéristiques du type de bâtiment:

Année de construction:

avant le début du siècle

Caractéristiques architecturales:

vaste volume, aménagé simplement

Conception des pièces:

construction massive, grande profondeur des locaux charge admissible des dalles généralement inadaptée aux exigences d'une entreprise moderne

Affectation:

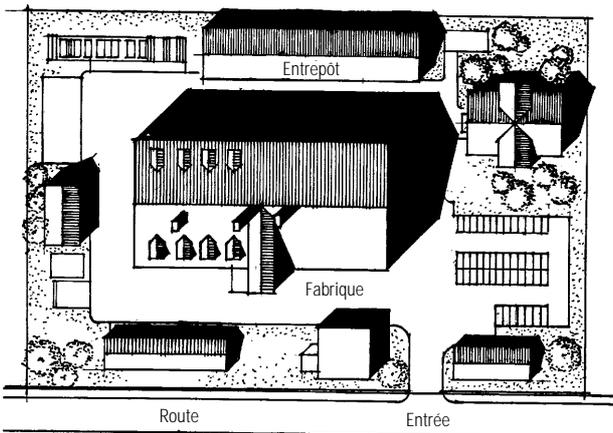
Type d'affectation :

industrie, artisanat et commerce

Autres affectations:

entrepôt, exploitation de la force hydraulique

Nombre d'unités d'habitation:



Construction:

Structure:

construction massive, dalle à hourdis ou à poutraisson, dans certains cas piliers en fonte

Percements:

perçements de petites dimensions réalisables sans difficulté

Modification du système porteur:

très coûteuse, mais possible

Matériaux:

Sols:

hourdis / bois

Parois extérieures:

briques de terre cuite / moellons / enduit

Cloisons:

remplissage entre montants, briques

Caves:

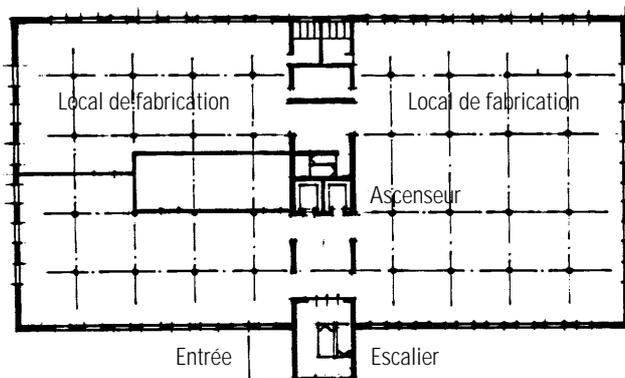
bâtiment non excavé ou cave voûtée

Fenêtres:

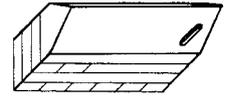
vitrage simple

Toiture:

tuiles / ardoises



Plan



21. Exploitation mixte, habitation, artisanat, services

unités d'habitation), cela n'est pas possible, on doit pouvoir obtenir une → dérogation pour des raisons d'intérêt public liées à la conservation du bâtiment.

De plus en plus souvent, d'anciens bâtiments d'usine se libèrent au profit de nouvelles affectations, parce qu'ils ne répondent plus aux exigences posées par les méthodes de production modernes.



21.2 Modification à l'extérieur de la zone à bâtir



21.1 Modification à l'intérieur de la zone à bâtir

S'ils sont situés dans des zones jouissant d'une situation centrale, il serait très intéressant d'introduire une affectation mixte lors de la nouvelle occupation. Dans ce contexte se poseront les problèmes suivants:

- Collocation actuelle: si, pour des raisons de tradition, la parcelle est colloquée dans une zone industrielle/artisanale, une affectation de l'immeuble à l'habitation n'est absolument pas admissible. En effet, ces types de zones n'autorisent tout au plus des habitations que pour les collaborateurs de l'entreprise tenus de résider au lieu de travail (concierge, etc.). C'est pourquoi il faut procéder à un déclassement en zone d'habitation et d'artisanat.
- Nouvelles prescriptions de construction: si les travaux nécessités par la transformation prennent une ampleur telle que → la protection des droits acquis disparaît, il faut soit que des dispositions en matière de protection des monuments garantissent le maintien des conditions non conformes à la loi sur les constructions, soit qu'un → plan d'affectation spécial assure la flexibilité nécessaire à l'aménagement.
- Exigences en matière d'éclairage et de ventilation des locaux d'habitation: en règle générale, les locaux servant à un séjour permanent doivent pouvoir bénéficier d'un éclairage et d'une aération naturelles. Il s'agit de respecter certaines valeurs minimales en ce qui concerne le rapport entre la surface des fenêtres et la surface de plancher. S'il se révèle que, malgré une organisation interne optimale (répartition des surfaces entre habitation, artisanat et dépôt à l'intérieur du bâtiment; distribution des locaux dans les diverses

Les anciennes usines peuvent se trouver également en-dehors d'une entité continue de constructions similaires du fait que le choix de l'emplacement, lors de la construction, a été dicté par la possibilité d'exploiter la force hydraulique ou par la présence d'autres matières premières (glaisières, bois, etc.). Comme il n'est plus souhaitable d'y établir à nouveau de telles affectations, ces bâtiments ne sont pas non plus inclus dans la zone environnante. L'exploitation peut être uniquement poursuivie en vertu de la → protection des droits acquis et le bâtiment ne peut faire l'objet que de travaux d'entretien. En revanche, les transformations et autres modifications ne peuvent être entreprises qu'aux conditions énumérées dans la LAT, (cf. art. 24 al. 2).

Si l'exploitation actuelle est abandonnée et qu'un système d'affectation mixte englobant une affectation à l'habitation doit s'y substituer, on aura le choix entre les solutions suivantes:

- Collocation du terrain concerné dans la zone qui l'entoure, pour autant que, en prenant en considération l'art. 15 LAT, on puisse démontrer le besoin de surfaces habitables supplémentaires dans cette zone et qu'on puisse justifier de manière satisfaisante une telle mesure en tenant compte des buts et principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT).
- Etablissement d'un plan d'affectation spécial. Suivant la législation en vigueur dans le canton, il permet d'entreprendre simultanément une collocation dans la zone qui l'entoure. En outre, les plans d'affectation spéciaux permettent d'élaborer des ordonnances détaillées en matière d'aménagement et d'affectation comme celles nécessitées par de tels ouvrages pour des raisons de protection des monuments et des paysages.
- Octroi d'une dérogation en vertu de l'art. 24 al. 2 LAT, pour autant qu'une certaine identité



avec l'ouvrage antérieur puisse être conservée. En outre, elle ne doit provoquer aucune modification importante de l'équipement et de l'environnement ni contrecarrer d'autres intérêts prépondérants.

En pratique, du point de vue du réalisateur, les possibilités évoquées ci-dessus devraient se rapprocher pour la raison suivante: afin de permettre une vaste comparaison des intérêts en présence, il sera indispensable de présenter un projet détaillé et justifié en matière de modification d'affectation, cela même pour obtenir un déclassement ou un plan d'affectation spécial.



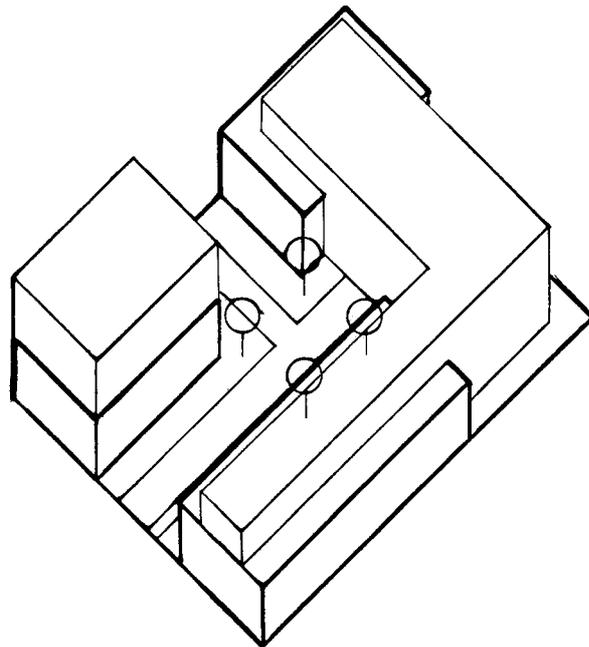
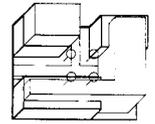
22. Centre pour le (petit) commerce et les services

Si, à la suite d'une cessation ou d'un transfert d'exploitation, des anciens bâtiments d'usine à l'intérieur d'un territoire urbanisé se libèrent pour une autre affectation, la nécessité d'introduire une affectation à l'habitation ne se manifeste pas toujours. La collocation en zone industrielle/artisanale peut alors être maintenue. Selon certaines réglementations, des affectations en bureaux uniquement sont admissibles de manière illimitée dans ces types de zones. Si l'on prévoit cependant d'y adjoindre aussi du (petit) commerce et de l'artisanat, se posent les problèmes suivants:

- L'installation de semblables entreprises est empêchée par des affectations en bureaux qui offrent un meilleur rendement financier. Afin qu'une affectation artisanale mixte soit créée, il faut, selon les cas, prendre les mesures suivantes:
 - élimination du principe de quote-part maximum de bureaux;
 - établissement d'un plan d'affectation spécial. On peut ainsi, selon la législation en vigueur dans le canton, également éliminer la quote-part maximum de bureaux, donner des indications plus précises et, en outre, donner de plus amples renseignements au sujet du type des autres affectations commerciales et de leur situation à l'intérieur du bâtiment (par exemple, affectation du rez-de-chaussée comme réserve pour des commerces de produits d'usage courant).

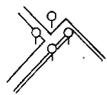
Type aire artisanale / industrielle

Projet de rénovation:



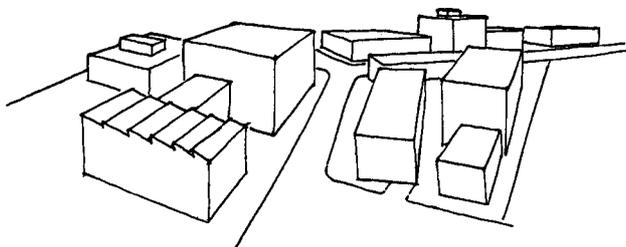
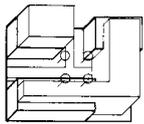
23. Aire artisanale / industrielle complétée par des logements

65

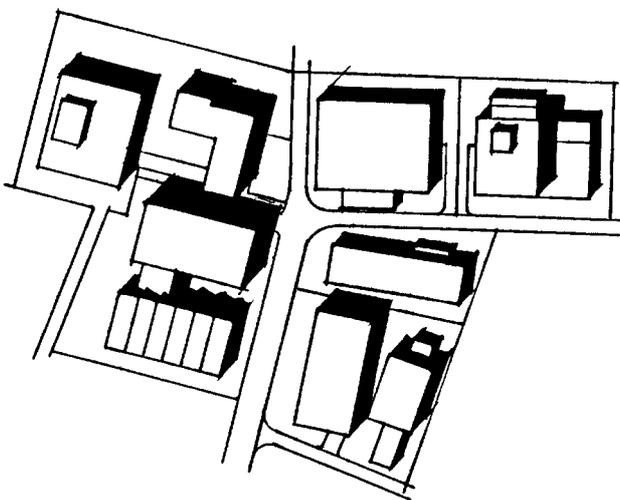


24. Revalorisation et adaptation du domaine public avoisinant

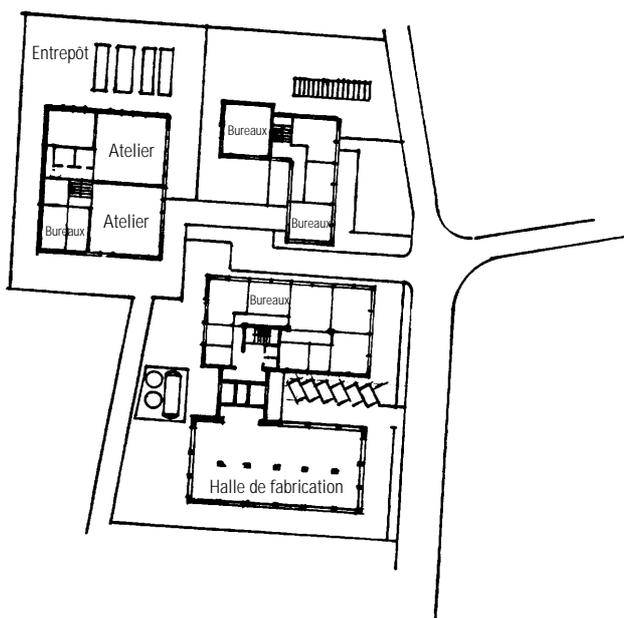
66



Perspective



Situation



Plan

Caractéristiques du type de bâtiment:

Année de construction:

1960 - 1990

Caractéristiques architecturales:

zone industrielle existante sans exploitation gênante

Conception des pièces:

construction à ossature avec piliers et cage d'escaliers faisant office de noyau de raidissement / ascenseur / éléments de parois.

Affectation:

Type d'affectation :

industrie et artisanat

Autres affectations:

places de stationnement, entrepôt

Nombre d'unités d'habitation:

logements pour personnel d'exploitation

Construction:

Structure:

construction à ossature avec façade rideau, piliers implantés selon une trame régulière.

Percements:

sans problèmes hormis dans les éléments de raidissement (ascenseur, cage d'escaliers)

Modification du système porteur:

très coûteuse

Matériaux:

Sols:

béton, partiellement dalles à corps creux

Parois extérieures:

béton / verre / métal

Cloisons:

plâtre / panneaux sandwich

Caves:

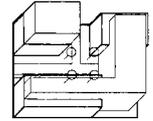
bâtiment non excavé ou entrepôt /places de parc

Fenêtres:

éléments constitutifs de la façade

Toiture:

toiture plate



23. Aire artisanale / industrielle complétée par des logements

La modification des méthodes de production, l'éviction progressive du secteur industriel par le tertiaire et le transfert des lieux de production ont, dans de nombreuses zones industrielles, transformé d'une manière si importante la situation quant aux nuisances éprouvées qu'il serait possible d'y prévoir des affectations à l'habitation. En même temps, il existe sur des surfaces largement dimensionnées de véritables possibilités de densification sous forme de complément d'espaces libres non bâtis, d'annexes, d'exhaussement ainsi que de reconstruction plus dense en lieu et place:

- surfaces constructibles encore non utilisées (précédemment places de dépôt et de stockage, surfaces de réserve en vue d'extensions futures non utilisées, etc.);
- installations d'équipement et places de stationnement à ciel ouvert surdimensionnées;
- surfaces mal exploitées sur le plan de la construction (entrepôts d'un seul niveau, abris, etc.);
- possibilités d'exhaussement de bâtiments de types les plus divers.

Si, lors de l'examen du concept de densification, il est également prévu d'aménager des affectations à l'habitation, sera confronté aux problèmes suivants:

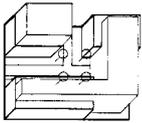
- Un déclassement général de l'ensemble de l'aire en zone d'habitation et d'artisanat n'est guère possible puisque les prescriptions concernant les nuisances éprouvées ne pourraient pas être respectées dans certains domaines (poursuite de la production, trafic d'entreprise).
- Le déclassement de certaines parties de l'aire que l'on dote de règles de construction standard ne suffit pas non plus. En effet, les modifications nécessaires à apporter à l'aménagement existant, la création d'un environnement supportable pour l'affectation à l'habitation (aménagement d'espaces libres, de l'espace public et des différents bâtiments, apport d'installations d'usage quotidien pour compléter l'équipement de l'agglomération, etc.) exigent une conception valable pour l'ensemble du terrain. Dans ce contexte, il faut pouvoir disposer d'ordonnances différenciées en matière d'affectation, de situation et d'aménagement des divers bâtiments

(pour des raisons de respect des prescriptions sur les nuisances subies et pour des raisons d'urbanisation). Il faut également pouvoir englober les tâches de la communauté de manière adéquate (réalisation de l'infrastructure publique et autres équipements du milieu bâti).

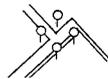
- L'élaboration d'un plan d'affectation spécial pour l'ensemble de l'aire pourrait apporter la flexibilité nécessaire en matière d'attribution sélective à l'affectation, de la situation et de l'aménagement des divers bâtiments; celui-ci ne peut pourtant répondre aux exigences du fait de la densité élevée de la réglementation habituellement requise. Au moment de la publication d'un plan d'affectation spécial, on doit en général pouvoir comprendre entièrement le déroulement du développement de l'aire du point de vue de la construction et de l'affectation de la surface concernée.

Pour résoudre ces difficultés, on peut procéder de la manière suivante:

- Premier degré: il faut consulter les propriétaires des terrains et des exploitations établies afin d'élaborer un → plan directeur pour l'aménagement du quartier qui lie au moins les autorités et sur lequel la population doit pouvoir se prononcer de façon appropriée (procédure de consultation selon art. 4 LAT). Cette planification directrice englobe les travaux suivants:
 - *établir un inventaire* complet de l'état actuel (utilisation actuelle et état technique des divers bâtiments, y compris les éventuelles possibilités d'utilisation pour de nouvelles affectations; projets de développement des diverses entreprises locales, etc);
 - définir les *projets de développement des pouvoirs publics* à moyen et long terme dans le périmètre concerné et ses environs;
 - supputer les *contradictions* possibles entre les projets de rénovation et le système actuel en matière d'équipement, les prescriptions en matière de nuisances, l'ensoleillement suffisant, le manque d'équipement de la zone à bâtir (commerces, jardins d'enfant), etc.;
 - énumérer les *possibilités de modification d'affectation* et de densification en tenant compte de la situation contradictoire;
 - définir des types d'affectation, répartition approximative des densités admissibles de terrain.



- Second degré: le système engageant les autorités doit être affiné et transposé en ordonnances liant les propriétaires fonciers. On vouera une attention particulière au facteur d'incertitude lié au déroulement de la rénovation en mettant en place les équipements instrumentaux les plus divers, spécifiques aux différentes parties du terrain, et en exploitant les possibilités de procéder par étapes. Cela devrait être possible par une application sélective des mesures énumérées ci-dessus en fonction du plan directeur élaboré:
 - déclassements sélectifs en utilisant les possibilités de différenciation ainsi que le droit cantonal le permet pour l'aménagement des divers types de zones (par exemple «zone d'habitation et d'exploitation artisanale 1, 2 ou 3», «zone industrielle/artisanale», etc. pourvues d'une échelle en matière de sensibilité aux nuisances éprouvées, de rapport entre surfaces d'habitation et d'exploitation, d'utilisation, de distances, etc.);
 - élaboration de → plans d'affectation spéciaux ou obligation d'établir une planification spéciale pour des périmètres définis. De telles dispositions sont particulièrement appropriées lorsque – selon le droit en vigueur dans le canton – une zone figurant dans la réglementation de base peut être complétée par un choix de prescriptions («spéciales») en matière de construction. L'établissement de plans d'affectation spéciaux devient nécessaire dans les cas où les différenciations désirées ne pourraient absolument pas être entreprises au moyen de la réglementation de base (part de surfaces vertes, limites de construction, prescriptions concernant l'aménagement des combles, grandeur des logements dans les différents bâtiments, etc.);
 - suppression de terrains vagues de dimensions importantes sur la base d'un → aménagement d'ensembles (les exigences de qualité formulées de manière abstraite dans la loi peuvent être mesurées sur la base du plan de quartier, qui engage les autorités).



24. Revalorisation et adaptation du domaine public avoisinant

Le recul de la production artisanale et industrielle ainsi que le développement du secteur tertiaire provoquent un accroissement des exigences dans le cadre du travail. S'il existe en outre la possibilité d'affecter au logement une partie de l'aire vouée à l'exploitation artisanale et industrielle, la création d'un environnement approprié devient une nécessité absolue. C'est une tâche qui ne peut incomber au seul maître d'ouvrage privé. Bien plus, il s'agit de réaliser, en cas de densification quant à l'affectation d'une aire, des prestations (d'équipement) telles qu'elles sont déjà exigées de nos jours pour un terrain non bâti. Ainsi:

- l'implantation d'arrêts des transports en commun et l'établissement du tracé de la ligne;
- la densité de trafic à l'intérieur du quartier (zones de modération de trafic, voies à sens unique, impasses);
- l'aménagement des rues et places;
- l'implantation de places de repos publiques à l'intérieur de l'espace d'habitation;
- la création d'espaces réservés aux cyclistes et aux piétons;
- les équipements publics sis dans l'espace d'habitation (points de rencontre du quartier, jardins d'enfants, commerces de produits d'usage courant, logements pour personnes âgées, centres médico-sociaux);
- la création d'emplacement collecteurs de déchets;

constituent une partie des mesures dont la réalisation doit être examinée, ou tout au moins étudiée, par les pouvoirs publics. Ces mesures ne sont pas seulement nécessaires dans les cas décrits ici. Dans des quartiers où l'on ne prévoit pas des travaux de transformation importants, les projets qui touchent le domaine public peuvent également contribuer dans une large mesure à l'amélioration de la qualité de l'habitat. L'établissement d'un inventaire détaillé permet, dans un premier temps, de déterminer les éventuelles lacunes. Ensuite, on peut élaborer, avec la collaboration de la population, un principe en matière de rénovation qui engage les autorités, sous la forme d'un → plan directeur d'aménagement du quartier. L'avantage de ce procédé réside dans le fait que les diverses mesures peuvent se dérouler de manière parfaitement coordonnée si l'on peut les réaliser sur une longue période et à petits pas.

Partie 2: Institutions juridiques et procédures particulières

1.	Plan directeur	71
1.1	Plans directeurs des cantons selon art. 6 ss LAT	71
1.2	Plans directeurs communaux	71
2.	Réglementation fondamentale des plans d'affectation et de construction	81
2.1	Introduction	81
2.2	Conditions générales du plan d'affectation découlant du droit supérieur	82
2.3	Appréciation	83
3.	Procédure de permis de construire	89
3.1	Introduction	89
3.2	Protection des droits acquis	90
3.3	Dérogation	94
3.4	Constructions d'ensembles	100
3.5	«Clause générale d'esthétique»	105
3.6	Questions particulières de procédure	108
4.	Plans d'affectation spéciaux	119
4.1	Nature et fonction des plans d'affectation spéciaux, délimitation	119
4.2	Rapport avec la réglementation de base relative aux plans d'affectation; dérogations possibles	120
4.3	Procédure d'établissement, mise en vigueur et effets juridiques	122
4.4	Réglementation entièrement nouvelle des possibilités de construction en lieu et place de la réglementation de base	122
4.5	Plans d'affectation spéciaux ne dérogeant que partiellement aux réglementations de base	124
4.6	Appréciation	126
5.	Protection de l'environnement, de la nature, du paysage, des monuments, des sites et des œuvres architecturales	133
5.1	Introduction	133
5.2	Conservation de la valeur substantielle – Protection de la structure	134
5.3	Appréciation: rapports entre la protection des sites et des monuments et l'aménagement du milieu bâti	134
5.4	Protection des œuvres, notamment architecturales, par le biais du droit privé	137
5.5	Protection de l'environnement	138
5 bis	Législations cantonales sur le logement, plus particulièrement sur les «démolitions» et les «ventes» de logements loués	143
5 bis 1	Introduction	143
5 bis 2	L'aménagement du territoire	143
5 bis 3	Les «démolitions»	143
5 bis 4	Les «ventes»	144

6.	Droit du bail	147
6.1	Introduction	147
6.2	Travaux d'entretien	147
6.3	Transformations (améliorations du point de vue de la construction et de l'affectation) avec maintien des locataires en place	148
6.4	Rénovations moyennant résiliation préalable des baux	149
6.5	Appréciation	150
6.6	Législation contre la spéculation	151

7.	Servitudes foncières, réglementation parcellaire	155
7.1	Introduction	155
7.2	Types de servitudes foncières restreignant les transformations	155
7.3	Modification et suppression des servitudes foncières	155
7.4	Appréciation	157

8.	Obligations de construire	161
8.1	Nature et fonction	161
8.2	Obligations de transformation partielle	161
8.3	Obligation d'édifier des installations communautaires	162

1.	Plan directeur	71
1.1	Plans directeurs des cantons selon art. 6 ss LAT	71
1.1.1	Nature et fonction	71
1.1.1.1	Introduction	71
1.1.1.2	Planification et plans directeurs	71
1.1.1.3	Force obligatoire pour les autorités	71
1.1.2	Appréciation	72
1.1.2.1	Introduction	72
1.1.2.2	Justification de réserves d'affectation; chances de réalisation de «plans de transformation»	73
1.1.2.3	(Ré)activation des plans directeurs régionaux	73
1.1.2.4	Utilisation des plans directeurs en tant que bases pour des mesures spéciales	74
<hr/>		
1.2	Plans directeurs communaux	74
1.2.1	Nature et fonction	74
1.2.2	Différences de réglementations cantonales	74
1.2.3	Appréciation	75
1.2.3.1	Observations générales	75
1.2.3.2	Plans directeurs pour l'aménagement de quartiers	77

1. Plan directeur

1.1 Plans directeurs des cantons selon art. 6 ss LAT

1.1.1 Nature et fonction

1.1.1.1 Introduction

Pour accomplir la mission qui lui incombe, à savoir assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire (art. 22 Cst), l'aménagement du territoire ne peut se contenter de prévisions ponctuelles sur le mode et le degré d'utilisation du sol autorisés. La réalisation d'un aménagement judicieux du territoire – qui doit respecter le principe d'une utilisation mesurée du sol (art. 1 LAT) et concilier les différents intérêts de l'Etat, de la société, de l'économie et de la nature (art. 3 LAT) – demeurerait un ouvrage de raccommodage, si toutes les autorités chargées de la planification n'adoptaient pas des concepts et programmes supérieurs, permettant aux différentes activités influant directement sur l'aménagement du territoire de converger vers une synthèse judicieuse.

C'est ce à quoi se consacre l'aménagement directeur: ainsi, en matière de circulation, de protection de la nature, du paysage ou de l'environnement, il existe un besoin d'harmoniser l'aménagement sectoriel sur certaines parties du territoire. Les cantons sont tenus de par la loi d'établir des plans directeurs (art. 6 ss LAT).

En tant qu'instrument central de l'aménagement suprarégional, l'aménagement directeur a les tâches suivantes:

- relever les divers intérêts et circonstances influant sur l'aménagement du territoire (élaboration des matériaux de base);
- publier des prévisions au sujet du développement souhaitable du territoire;
- soumettre d'éventuels conflits d'intérêts afférents à l'aménagement du territoire à une vaste procédure de consultation, cas échéant sur le plan intercantonal;
- fixer les résultats de son activité dans un plan qui oblige les autorités fédérales, cantonales et communales chargées de tâches en matière d'aménagement du territoire à se soumettre aux déci-

sions et jugements d'appréciation rendus dans le cadre de l'aménagement directeur. (En ce qui concerne les différents types de précisions que doit contenir le plan directeur, cf. art. 5 al. 2 LAT).

1.1.1.2 Planification et plans directeurs

Il convient de distinguer la procédure de planification (ou d'aménagement) de ses résultats, qui sont les plans directeurs. Entre les plans directeurs et les planifications qui y font suite, il existe une hiérarchie qui s'exprime notamment dans le contrôle obligatoire des plans d'affectation aux fins de vérifier s'ils sont conformes aux plans directeurs cantonaux (art. 26 al. 2 LAT). L'obligation de faire concorder les plans exige, lors de leur élaboration, une argumentation allant de bas en haut et vice versa (ce que l'on appelle le principe du flux et contre-flux). Pour les pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes), ce principe découle de l'art. 2 al. 1 LAT.

D'autre part, les autorités doivent veiller à ce que la population puisse participer de manière adéquate à la procédure de décision (art. 4 LAT: information et participation), ce qui revêt une importance toute particulière lorsqu'il s'agit de plans concernant des territoires déjà largement bâtis. Les projets de modification affectant une zone bâtie entraînent, au moment de leur réalisation, des changements si importants pour les constructions et les structures sociales et économiques existantes que le droit des intéressés potentiels d'être consultés dans une phase de planification préalable apparaît d'autant plus fondé et justifié.

1.1.1.3 Force obligatoire pour les autorités

L'aménagement directeur ayant une fonction de véritable plaque tournante chargée d'harmoniser sur le fond les différentes mesures d'aménagement qui sont prises sur la base des diverses législations et planifications sectorielles, il en résulte logiquement une différence décisive entre les plans d'aménagement du territoire et les dites mesures: seuls les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités (art. 9 al. 1 LAT).

Ainsi donc, les plans directeurs n'ont qu'une influence indirecte, quoique pourtant décisive sur les activités exercées en majorité par les particuliers dans le domaine de la construction. En matière de rénovation de zones bâties, les principaux aspects résultant de la force obligatoire des plans directeurs sont les suivants:

- *Subordination des plans d'affectation communaux (plans d'affectation préalable)*

Le pouvoir d'appréciation de l'organe compétent pour l'établissement de plans d'affectation est subordonné aux plans directeurs. Selon les cantons, ce lien de subordination se manifeste de diverses manières et, selon les cas, au travers de prescriptions très concrètes. Il peut soulever des questions délicates à propos du respect de l'autonomie communale, telle qu'elle est garantie par la loi aux communes appelées à adopter des plans d'affectation (l'étendue exacte de l'autonomie communale en matière de planification ressortit en premier lieu au droit cantonal. Voir cependant l'art. 2 al. 3 LAT, qui précise que les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches).

Selon, entre autres éléments, la structure légale du droit cantonal relatif à l'aménagement du territoire et aux constructions, les prescriptions (trop) étendues des plans directeurs peuvent soulever des problèmes. Car, c'est précisément pour des plans d'affectation concernant des zones déjà largement bâties, que les communes souffrent souvent d'une liberté d'action insuffisante leur permettant d'adopter des règlements qui soient conformes à la structure concrète – aménagée le plus souvent en vertu d'autres dispositions légales – des constructions et des affectations (voir aussi point 2.2).

- *Subordination du pouvoir d'appréciation des autorités s'agissant d'autres décisions en matière d'aménagement du territoire*

Indépendamment de la liberté d'action dont elles disposent en matière de réglementation des zones et des constructions, les communes jouissent d'un large pouvoir d'appréciation dans d'autres domaines, comme par exemple en matière d'administration s'agissant d'une procédure d'autorisation de construire. Il en va de même pour les décisions qu'elles sont appelées à prendre en matière de protection des sites et des monuments relatifs à des objets d'importance communale, les décisions concernant la suppression ou la modification de plans d'alignement, l'adoption de plans d'affectation spéciaux, la politique immobilière communale, etc. Les communes doivent exercer leur liberté d'appréciation en respectant les plans directeurs, lorsque il est possible de déduire de ceux-ci – directement ou indirectement – des principes ou des normes d'appréciation.

- *Possibilité de rectification en fonction des problèmes*

Etant donné que les plans directeurs lient, seulement les autorités, ils peuvent être constamment revus et, au besoin adaptés dès que de nouvelles tâches se présentent ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble (art. 9 al. 2 LAT). Il s'agit là d'un avantage important par rapport aux plans d'affectation liant les propriétaires fonciers, dont la modification est rendue difficile par la législation fédérale, cela pour des raisons liées à la sécurité du droit (garantie des plans, voir aussi sur ce problème, chiffre 4.6.2, en rapport avec l'établissement de plans d'affectation spéciaux).

1.1.2 Appréciation

1.1.2.1 Introduction

L'adoption d'un plan directeur constitue l'étape la plus importante dans la procédure de concrétisation d'un plan particulier: elle est indispensable lorsqu'il s'agit d'embrasser et d'organiser dans leur ensemble différents secteurs partiels et qu'il y a lieu en plus garantir de veiller à ce que l'interdépendance de ces différents secteurs soit prise en considération de manière adéquate (par exemple, cela est tout à fait vrai s'agissant de l'organisation de l'affectation et des voies de communication d'un quartier central urbain, largement bâti et à caractère multifonctionnel prononcé, lorsqu'il s'agit de tenir compte simultanément de la situation géographique et de son développement par rapport à son agglomération). Entre les objectifs, y compris les mesures prescrites par la loi dans les différents domaines du droit touchant à l'aménagement du territoire (droit sur la circulation et la protection de l'environnement, protection du paysage, etc.) et leurs traductions concrètes sous forme de plans d'aménagement des voies de communication, de programmes de lutte contre le bruit ou de plans d'affectation, le plan directeur doit ainsi veiller à une coordination adéquate et à la concrétisation préalable des différentes contributions particulières à la réalisation.

Ces constatations ont une portée toute générale. Mais elles revêtent une actualité particulière lorsqu'elles concernent les zones bâties existantes: il convient alors d'exploiter à fond toutes les possibilités qu'offre le plan directeur général. La condition prépondérante pour un «développement de l'aire d'habitation vers l'intérieur» est la volonté politique de tous ceux qui entendent combattre l'extension

des agglomérations et les surcroûts de nuisances qui en résultent pour l'environnement. Toutefois, pour pouvoir satisfaire, à l'avenir les besoins nouveaux ou différents de la société, de l'économie et de l'Etat dans des aires qui sont déjà largement construites, le plan directeur devra faire face à des exigences spéciales au niveau suprarégional. Il convient d'observer spécialement les points suivants:

1.1.2.2 Justification des réserves d'affectation; chances de réalisation des «plans de transformation»

Les réserves physiques d'affectation (augmentation des surfaces utilisables par extension, transformation ou nouvelle construction), de même que les possibilités d'utilisation extensive des surfaces existantes (location, utilisation multiforme de bâtiments publics, exploitation des surfaces extérieures) doivent faire l'objet d'une évaluation préalable. Il y a lieu pour cela de juger de la dynamique d'aménagement des structures existantes, c'est-à-dire de faire des prévisions en vue de déterminer la période de réalisation effective des mesures nécessaires à cet effet. Ainsi, par exemple, il convient de considérer que la durée de planification inhérente aux règlements de zones et de constructions (15 ans) n'est pas adéquate dans le cas de périmètres largement construits, dans la mesure où elle n'a pas besoin de coïncider avec les délais d'amortissement des différentes constructions existantes, lesquelles bénéficient d'une large protection des droits acquis.

• Exemple:

La libre affectation des combles à des fins d'habitation – utilisés précédemment comme galetas, locaux de séchage – grâce à la modification des prescriptions cantonales en matière de constructions ou de l'assouplissement général des règlements communaux de zones et des constructions entraîne certes une hausse théorique du volume d'habitation, mais ne fournit pour ainsi dire aucune indication sur l'exploitation effective des combles à des fins d'habitation s'agissant des investisseurs privés. On peut en outre douter que de telles mesures générales puissent conduire à des solutions appropriées dans les cas particuliers.

Depuis 1989, pour obtenir l'*approbation* de leurs plans d'affectation, les communes sont tenues, en vertu du droit fédéral, d'indiquer «quelles sont les réserves d'utilisation existantes dans les territoires déjà fortement bâtis et de quelle manière elles

seront judicieusement utilisées» (art. 26 al. 2 OAT). Cette disposition ne résout pas le problème posé dans la mesure où de telles indications devraient, conformément au principe du flux et du contre-flux précité, figurer à la base des plans directeurs cantonaux. Une fois harmonisées avec d'autres aspects suprasectoriels – et compte tenu du développement régional en général – elles devraient servir à déterminer les *exigences* à respecter pour l'établissement des plans d'affectation communaux.

Mais toutefois que la détermination des réserves ait lieu déjà dans le cadre de l'aménagement suprarégional ou seulement au moment de l'établissement des plans d'affectation soumis à l'approbation de l'autorité cantonale, dans les deux cas, il convient d'observer que ce n'est pas seulement le plan d'affectation, mais bien la politique communale dans son ensemble qui détermine si et dans quels laps de temps il est possible de mobiliser les réserves.

1.1.2.3 (Ré)activation des plans directeurs régionaux

Pour établir leurs plans directeurs, les cantons doivent déterminer le cours que doit suivre l'aménagement de l'ensemble de leur territoire (art. 6 al. 1 LAT). Cela ne signifie pas pour autant que les résultats doivent forcément figurer dans un document unique, car, parallèlement à un projet d'aménagement général, qui nécessite une coordination avec la Confédération et les cantons voisins et qui doit logiquement figurer dans un plan uniforme, il existe de nombreuses directives relatives à l'aménagement qui n'ont qu'une signification locale. Afin de pouvoir exploiter effectivement les possibilités résultant d'une mise à jour flexible des plans d'aménagement, compte tenu de leur force obligatoire, il conviendrait d'établir davantage de plans directeurs «régionaux» qui viendraient s'ajouter au plan directeur «cantonal». Les expériences faites au niveau de la planification suprarégionale ont démontré que les adaptations des plans directeurs cantonaux, souhaitables et possibles d'un point de vue juridique, n'ont pas été réalisées, du fait qu'elles entraînaient de grandes dépenses d'ordre structurel, financier et technique. Or, c'est précisément dans le domaine des projets de rénovation que l'on a besoin d'un plan directeur efficace et exploitable, qui doit pouvoir s'adapter aux difficultés que l'on rencontre dans la réalisation des plans d'aménagement d'agglomérations – lesquelles difficultés sont beaucoup plus fréquentes que dans les nouveaux périmètres à bâtir.

1.1.2.4 Utilisation des plans directeurs en tant que bases pour des mesures spéciales

Il serait judicieux que les plans directeurs contiennent davantage de déclarations d'intention au sujet des véritables problèmes qui se posent ou qu'ils forment les objectifs que devront poursuivre les différents règlements d'aménagement. Les représentations cartographiques munies de signatures standardisées ne contribuent pas de manière significative à la réalisation des tâches concrètes, qui se contentent d'indiquer le lieu des projets à effectuer ou de décrire de manière abstraite des mesures spéciales (par exemple, ordre donné à la commune de maintenir la structure existante au centre d'une agglomération).

C'est précisément dans des domaines qui ne trouvent probablement pas de place – ou seulement une place insuffisante – dans les règlements de zones et de construction, domaines dans lesquels les communes jouissent d'une grande liberté d'appréciation, que les plans directeurs devraient contenir davantage d'indications. Car un grand nombre de décisions de moindre importance et, apparemment anodines, peuvent, une fois ajoutées les unes aux autres, conduire petit à petit à des résultats très différents. Afin d'obtenir que les conceptions exprimées dans les plans directeurs pour un espace limité, puissent véritablement s'insérer dans un ensemble judicieux conforme à l'aménagement, il conviendrait que les décisions ci-dessous se réfèrent à des indications inscrites dans les plans directeurs. On pourrait par exemple obliger les communes – qui jouent le rôle principal en matière de rénovation de zones bâties – à étudier pour le moins les possibilités suivantes:

- encouragement au développement d'installations communautaires (places de stationnement pour véhicules, installations de chaufferie, lieux de détente, etc.);
- établissement de plans d'affectation spéciaux ou encouragement des particuliers à l'établissement de tels plans;
- aménagement à long terme des voies de communication, suppression des plans d'alignement vétustes;
- acquisition par les pouvoirs publics de terrains judicieusement choisis, en vue de la location à des entreprises artisanales ou commerciales bien déterminées ou en matière de logement à des groupes de locataires.

1.2 Plans d'affectation communaux

1.2.1 Nature et fonction

(Voir aussi les remarques relatives à la planification cantonale, en particulier le chiffre 1.1.1, qui s'appliquent également sur le plan communal. A relever toutefois que la loi sur l'aménagement du territoire n'oblige pas les cantons à exiger des communes qu'elles prévoient un aménagement de leur territoire).

L'aménagement du territoire communal revêt en principe la même fonction que l'aménagement suprarégional, car, en partant de l'idée qu'un aménagement et une structuration rationnels du territoire ne résultent pas exclusivement de plans sectoriels, il existe également sur le plan communal *le besoin d'une planification du développement à un niveau supérieur*. En matière de rénovation à l'intérieur des zones bâties existantes, on devrait exploiter plus souvent les possibilités résultant de tels concepts, au motif que leur exécution est beaucoup moins contrôlable et aussi plus difficile à planifier dans le temps que la réalisation de plans «en zones vierges». Parallèlement au besoin de coordonner l'activité des particuliers en matière de construction avec les tâches des pouvoirs publics, il s'agit aussi de développer des conceptions qui n'ont pas besoin de s'étendre ou de se restreindre aux limites assignées aux plans d'affectation au sens de l'art. 15 LAT. Pour ce qui est de la procédure, deux aspects doivent être mis en évidence:

- Les concepts liés à un plan directeur n'ont pas force obligatoire pour les autorités et peuvent par conséquent être adaptés de manière flexible à l'évolution en cours;
- La procédure formelle de planification prévoit que la population doit être associée de manière appropriée à l'établissement des plans et que ces derniers doivent être soumis à un organe législatif.

(Concernant les avantages matériels, cf. appréciation sous chiffre 1.2.3).

1.2.2 Différences de réglementations cantonales

Selon les cantons, la réglementation légale des plans d'affectation communaux présente de sensibles différences. Ces réglementations reposent

sur des principes de base partiellement différents, qui indiquent les fonctions pour lesquelles ces plans ont été adoptés s'agissant de l'aménagement local.

La réglementation légale d'un plan directeur doit nécessairement faire montre d'une grande souplesse, afin de pouvoir englober les différents problèmes d'aménagement susceptibles de se poser. On peut dès lors constater que l'application variée et multiple de ces institutions ne rencontre en principe aucun obstacle juridique: les plans d'affectation communaux peuvent servir de réceptacle pour n'importe quelles constatations relevant de l'aménagement du territoire et ayant force obligatoire pour les autorités. En matière de rénovation intérieure des zones bâties, il s'agit donc en premier lieu d'exploiter judicieusement les possibilités existantes.

• Exemple: art. 5 LC/SG

«La commune politique établit les plans directeurs nécessaires à l'aménagement local et au développement de l'infrastructure, tels les plans de quartiers, d'aménagement du paysage, de voies de communication et d'approvisionnement» (al. 1).

«Les plans directeurs doivent en particulier orienter, à partir des situations actuelle et prévisible, sur les principales installations de voies de communication, sur les futures zones à bâtir et les domaines agricoles, sur les installations d'approvisionnement en eau et en énergie, d'écoulement des eaux usées et d'enlèvement des ordures, ainsi que sur les places de détente et sur les paysages, monuments naturels et culturels qui doivent être protégés. Les domaines qui, selon l'expérience, sont menacés par des avalanches ou d'autres éléments naturels doivent être signalés dans les plans directeurs» (al. 2).

«Ces plans ont valeur de directives pour les organes et autorités chargés de l'aménagement du territoire» (al. 3).

«Il convient de tenir compte des plans généraux cantonaux et des plans régionaux qui ont été approuvés» (al. 4).

• Exemple: art. 68 LC/BE

«Toutes les données essentielles servant à décrire la situation réelle et l'organisation future du terrain communal doivent être réunies dans une étude de base élaborée en vue de l'aménagement local. L'article 6 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est applicable par analogie» (al. 1).

«Les plans directeurs font concorder les zones d'affectation, l'équipement et les voies de communication. Ils peuvent porter notamment sur:

- a) la protection du paysage, des sites, des monuments naturels et culturels;
- b) la structure du milieu bâti, des centres des agglomérations et des quartiers, ainsi que des zones destinées à la détente;
- c) les bâtiments, les installations et l'infrastructure publics;
- d) l'équipements et les communications;
- e) le développement économique et l'agriculture;
- f) les mesures d'aménagement prévues pour une date ultérieure» (al. 2).

«Les plans directeurs revêtent un caractère obligatoire pour les autorités communales. Sur proposition de la commune, les autorités chargées de l'approbation peuvent étendre la portée de ce caractère obligatoire aux organes régionaux, aux autorités cantonales et aux organismes responsables de l'équipement» (al. 3).

• Exemple: § 18 LC/ZG

«Le plan d'aménagement local complète le plan directeur cantonal en ce qui concerne ses propres objectifs. Il sert de base pour l'établissement du plan de zones et l'adoption d'autres dispositions communales en matière de constructions et renseigne sur l'exploitation du domaine à bâtir.»

1.2.3 Appréciation

1.2.3.1 Observations générales

Les plans directeurs adoptés au niveau communal sont trop souvent, dans la pratique le reflet sectoriel des différents plans d'aménagement. Ce fait est dû en partie aux réglementations cantonales: dans le canton de St-Gall, par exemple la législation prévoit l'établissement de plans directeurs secondaires pour les aires bâties, l'aménagement du paysage, les voies de communication et d'approvisionnement (voir art. 5 al. 1 LC/SG cité ci-dessus). Dans le canton de Zurich, les communes doivent se contenter d'élaborer des plans d'aménagement des voies

de communication (cf. § 31 LAC/ZH). Toutefois, ces réglementations ne tiennent pas compte des modifications intervenues au niveau des tâches de planification, comme c'est le cas pour la rénovation intérieure des zones bâties.

Du seul fait que la rénovation des zones bâties ne peut être réalisée pour l'essentiel que par des mesures ponctuelles liées à de nombreuses contraintes locales objectives, les communes jouent un rôle décisif dans la planification: elles doivent constamment composer avec l'étroite marge de manœuvre dont elles disposent et agir en édictant les mesures différenciées qui s'imposent. C'est pourquoi elles ont intérêt à délaissier les plans d'aménagement partiels couvrant l'ensemble du territoire communal et à recourir davantage à des concepts généraux pour régler des secteurs partiels de moindre étendue, concepts qui non seulement précèdent et annoncent les projets particuliers, mais qui permettent en plus de soulever l'ensemble des problèmes relatifs aux tâches à résoudre (à la rigueur, on pourrait aller jusqu'à formuler, avec force obligatoire pour les autorités, les problèmes spéciaux qui se posent dans les différents quartiers; il en résulterait pour le moins l'obligation de prendre connaissance d'une certaine *manière d'aborder les problèmes* et de rendre ainsi cohérente l'ensemble de la politique communale en matière d'aménagement). Lorsque les plans d'affectation communaux sont liés à des concepts de planification se rapportant à certaines questions structurelles déterminées, il peut se révéler nécessaire d'élaborer un plan directeur valable pour le quartier lui-même; cf. chiffre 1.2.3.2.

Une planification communale «d'ensemble» peut présenter les avantages suivants en matière de rénovation intérieure des zones bâties:

- Les *données de bases et les intentions* qui sont élaborées dans le cadre d'une planification communale d'ensemble ou qui acquièrent force obligatoire pour les autorités devraient, dans une première phase, trouver place dans la planification cantonale. Tout en rendant possibles des concepts régionaux valables, on pourrait ainsi contribuer à la sauvegarde de l'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire, les communes disposant alors de meilleurs arguments pour contrer d'éventuelles directives cantonales trop impératives (par exemple obligation de créer de nouvelles zones à bâtir contre l'avis de la commune, quand

bien même celle-ci est en mesure de présenter des mesures alternatives aux fins d'intensifier l'affectation des constructions existantes).

- *Les lacunes affectant l'efficacité des règlements généraux en matière de zones et de constructions* peuvent en bonne partie être comblées en formulant de manière appropriée – et ayant force obligatoire pour les autorités – l'objectif et intentions dans le plan d'affectation communal. On pourrait obtenir ainsi que les décisions relevant du pouvoir discrétionnaire de l'autorité prise au cours d'une procédure d'autorisation de bâtir soient conformes au plan directeur (aspect matériel) et, partant, tant prévisibles pour les maîtres d'ouvrages que transparentes pour l'ensemble des intéressés (aspect formel).

A côté des possibilités offertes, tant par l'octroi de dérogations que par la protection étendue résultant des droits acquis ou par l'application de clauses générales d'esthétique, il devrait être possible d'adopter des manières plus libérales de formuler les différentes prescriptions en matière de constructions, du moment que les décisions relevant d'un large pouvoir d'appréciation pourraient trouver leur justification, en même temps que leur garantie, grâce aux principes déclaratifs figurant dans le plan directeur. De telles adaptations sont nécessaires, vu que le droit moderne en matière de constructions – qui comprend de nombreuses prescriptions englobant des métrages et des pourcentages précis – ne permet pas aux autorités compétentes en matière d'autorisation de bâtir d'avoir une appréciation générale des projets particuliers, ce qui rend souvent impossible l'exploitation des qualités individuelles. Dans ce contexte, il conviendrait même d'examiner la possibilité d'introduire des → «facilités pour certains projets, à l'instar des constructions d'ensembles» (cf. chiffre 3.4.3.3). Cette institution pourrait spécialement convenir à des surfaces appartenant à une multitude de propriétaires épars, car, dans ces cas, il est généralement impossible de recourir à l'établissement d'un plan d'affectation spéciale répondant aux exigences objectives du moment.

- *Appréciation de la transparence des plans d'affectation spéciaux*. Il est possible de mieux vérifier la compatibilité de tels plans – qui permettent de déroger de manière substantielle à la réglementation de base en la matière – avec le reste de la politique poursuivi par une commune.

- *Garantie des marges de manœuvre* grâce à des zones réservées ou à des interdictions individuelles de bâtir, qu'il est plus facile de justifier sur le plan juridique en se fondant sur les intentions présidant au plan directeur (à condition de pouvoir suffisamment concrétiser une mesure d'aménagement faisant encore défaut). On pourrait ainsi éviter plus facilement des contraintes réelles comme il s'en présente souvent dans le cadre de projets de transformation concernant des parcelles individuelles. C'est ainsi que, par exemple, la mise en place d'une installation de chaufferie communautaire dans un groupe d'immeubles à rénover ou l'adoption d'une nouvelle réglementation concernant le stationnement des véhicules dans un quartier est rendue impossible lorsque l'autorisation de construire est accordée pour un seul projet de rénovation, sans que l'on étudie au moins les éventuelles solutions communautaires. De même, il serait possible de différer la réalisation d'un projet individuel par une interdiction de construire, lorsque, eu égard aux besoins de rénovation à venir dans un quartier, il conviendrait d'examiner au préalable si l'élaboration d'un plan d'affectation spécial, privé ou public, n'offrirait pas de meilleures perspectives.

- *Coordination de projets affectant le domaine public avec des activités privées de rénovation.* L'aménagement intensif – et généralement «judicieux» – d'une parcelle de territoire déterminée peut être obtenu dans de nombreux cas non seulement en multipliant les surfaces utiles non bâties, mais également en prévoyant une meilleure organisation et structuration du domaine public. Dans ce contexte, les décisions sur le plan public peuvent certes constituer des mesures propres à soutenir les activités privées de rénovation, mais elles peuvent aussi être considérées comme une prestation préalable de la communauté.

Au surplus, les mesures affectant le domaine public peuvent, selon les cas, constituer des solutions de rechange en matière de densification des constructions, certains besoins ne pouvant plus être satisfaits à l'intérieur du bâtiment (par exemple, création d'un espace de loisirs et de repos à proximité sous la forme d'une rue fermée à la circulation). Voir aussi → *Projet de rénovation 24: exploitation et adaptation du domaine public.*

1.2.3.2 Plans directeurs pour l'aménagement de quartiers

(En principe, on se référera aux observations générales ci-devant relatives aux plans directeurs communaux)

Dans la mesure où il ne s'agit pas d'assainissements de domaines à proprement parler, ce sous forme de reconstruction d'un quartier entier, les activités entreprises dans le cadre de la rénovation intérieure vont se dérouler par petites étapes successives et difficilement prévisibles, donc de manière évolutive. *Par rapport à la situation existant dans des périmètres affectés à des constructions nouvelles, il est donc d'autant plus difficile, lorsqu'il s'agit d'aménager des plans de transformation, de déterminer d'emblée toutes les prescriptions nécessaires et obligatoires pour les propriétaires concernés ou de décrire de manière exhaustive les prestations à fournir par la communauté.*

Les possibilités d'édicter des prescriptions directrices en matière d'aménagement du territoire communal seront d'autant plus faciles à exploiter qu'il existe une planification conceptuelle globale et différenciée par quartier. Pour arrêter de telles conceptions, en particulier dans les communes importantes, on peut recourir à des concours d'idées dont les résultats serviront de base à l'élaboration d'un plan directeur. Il importe que la population puisse effectivement participer au plan d'aménagement d'un quartier, car les thèmes traités lui sont familiers.

Les plans directeurs d'aménagement de quartiers ont pour but d'indiquer et de soutenir les mesures particulières à prendre au cours des années et ayant force obligatoire pour les autorités. Lorsqu'il existe des lignes directrices de ce genre pour un quartier particulier, il est possible d'arrêter – dès que l'occasion propice se présente – les mesures suivantes:

- révision partielle du règlement de zones et des constructions;
- lancement de plans d'affectation spéciaux;
- adoption de mesures de protection des sites et des monuments cadrant harmonieusement avec le reste du développement de l'agglomération;
- établissement d'installations communautaires, telles que places de stationnement publiques pour véhicules motorisés;
- réglementation de la structure et de l'utilisation de l'espace privé extérieur;

- structuration et aménagement des voies de communication en fonction de la planification du trafic;
- organisation ou cofinancement d'un concours d'architecture pour un secteur difficile à aménager;
- interdictions de bâtir afin de garantir notamment des solutions d'ordre structurel et fonctionnel intéressant plusieurs parcelles (par exemple de places de stationnement communautaires pour protéger des jardins bordant la maison);
- meilleur exercice du pouvoir d'appréciation dans les procédures d'autorisation de bâtir, car conforme au plan directeur et, partant, plus facile à justifier; l'adoption de plans d'aménagement de quartiers constitue également une condition préalable indispensable à l'application d'une mesure telle que les «avantages particuliers accordés en faveur de projets particuliers, à l'instar des constructions d'ensembles», selon chiffre 3.4.3.3.

Il y a lieu d'élaborer des plans directeurs conceptuels, exhaustifs et *applicables à plusieurs quartiers* lorsqu'on peut prévoir qu'à moyen terme les agglomérations existantes seront englobées dans un vaste aménagement d'importantes surfaces intégrées (par exemple, zones industrielles). En effet, le plus souvent, il n'est pas possible de transformer judicieusement ces surfaces en un nouveau quartier à vocation mixte en recourant à un remaniement général du plan de zones ou à des plans isolés d'affectation spéciale. Les plans directeurs communaux peuvent également servir à établir les relations urbanistiques et fonctionnelles requises avec les quartiers avoisinants, afin d'exploiter effectivement les chances d'améliorer la qualité de l'habitat ou de supprimer les lacunes fonctionnelles des aires bâties existantes.

2.	Réglementation de base des plans d'affectation et des constructions	81
2.1	Introduction	81
2.1.1	Règlement de zones et des constructions	81
2.1.2	Autres prescriptions	81
<hr/>		
2.2	Conditions générales du plan d'affectation découlant du droit supérieur	82
<hr/>		
2.3	Appréciation	83
2.3.1	Introduction	83
2.3.2	La problématique de l'application de prescriptions générales à des zones de forte densité de construction	83

2. Réglementation de base des plans d'affectation et des constructions

2.1 Introduction

Pour qu'un projet de construction ou de transformation puisse être réalisé, il faut que, au moment où la demande de construction est présentée, le mode d'affectation possible de l'immeuble quant à la construction soit réglé de manière contraignante pour le(s) propriétaire(s). La construction d'un bâtiment oblige à respecter un grand nombre de prescriptions les plus diverses; dans la mesure où elles relèvent du droit public, celles-ci doivent être observées entièrement au cours de la → procédure d'autorisation de bâtir (cf. art. 22 LAT).

2.1.1 Règlement de zones et des constructions

Un grand nombre de prescriptions ne peuvent pas être appliquées uniformément, de manière abstraite et générale à toutes les constructions. Bien au contraire, elles doivent être concrétisées, dans les limites du *plan d'affectation*, sur les différentes parcelles du territoire – soit donc dans chaque cas particulier – en fonction des objectifs légaux supérieurs et conformément aux prescriptions du plan directeur. Cette concrétisation relève généralement de la compétence des communes, qui fixent dans un plan de zones, assorti d'un règlement des constructions, les conditions primordiales à respecter par les particuliers désireux de bâtir. Les plans de zones et les règlements des constructions régissent pour l'essentiel les domaines suivants:

• *Le genre d'affectation:*

Détermination des différents types de zones quant à leur utilisation, comme par exemple habitation, artisanat et services, industrie, bâtiments publics.

• *L'étendue (densité) de l'affectation:*

Détermination de la surface brute maximale des étages exploitable par rapport à la surface de la parcelle concernée. Ces possibilités d'affectation sont exprimées sous forme de quotient d'utilisation ou déterminées sur la base de diverses normes de mensuration liées à un projet d'exécution théorique (compte tenu des exigences spécifiques, on utilise

des indices de masse dans les zones industrielles et artisanales).

• *Les normes de construction:*

Dispositions concernant la *représentation cubique* d'une construction et sa *situation sur le terrain*, tels que le nombre d'étages, les distances limitrophes et entre les bâtiments, les alignements, les hauteur et longueur des bâtiments, les formes de toitures admissibles, l'ordre des constructions (séparé ou en ordre contigu), la tolérance quant aux types de bâtiments spéciaux (maisons en terrasses, maisons hautes), etc.

2.1.2 Autres prescriptions

Les règlements de zones et des constructions peuvent également contenir des prescriptions relatives aux qualités d'une construction en hauteur (maison haute), lesquelles ne peuvent être définies judicieusement qu'en fonction des circonstances particulières du cas (topographie, situation à l'intérieur de ou par rapport à la zone bâtie, etc.).

D'autre part, la construction d'un bâtiment doit respecter un nombre infini de prescriptions relevant de la *technique et de la police des constructions*, et qui sont donc indépendantes de la zone attribuée:

- normes fixant les exigences relatives aux fondations et à la construction en général;
- exigences concernant les conditions d'hygiène des locaux destinés au séjour durable des habitants (éclairage et aération suffisantes, par exemple grâce à une surface de fenêtres minimale, interdiction d'aménager des locaux d'habitation fermés, etc.);
- exigences concernant la police du feu (murs massifs, largeur des escaliers, choix des matériaux, etc.);
- équipement technique, tels que chauffage, aération artificielle, etc.;
- exigences concernant l'exploitation (eau potable, eaux usées, électricité, voies de circulation);
- exigences relatives à l'aménagement des environs, au stationnement des véhicules ou à l'enlèvement des ordures;
- exigences minimales concernant l'esthétique d'une construction.

2.2 Conditions générales du plan d'affectation découlant du droit hiérarchiquement supérieur

Les prescriptions mentionnées sous chiffre 2.1.1 découlent certes, dans leur application concrète, des plans d'affectation communaux auxquels elles doivent se conformer; mais elles relèvent généralement de la *législation cantonale en matière d'aménagement et des constructions*. A ce niveau, la densité de la réglementation varie considérablement d'un canton à l'autre. Alors que, par exemple, le canton de Zurich va très loin dans sa loi [LC/ZH], la situation est très différente en Valais (loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire; les règlements communaux en la matière sont, dans ce dernier cas, beaucoup plus expansifs que dans le canton de Zurich). A côté des limitations de leur pouvoir de réglementation découlant de la législation cantonale (par exemple, distances minimales, mode de calcul de la hauteur des bâtiments, etc.), les communes subissent d'importantes restrictions de leur autonomie en matière de plans de zones, en raison des exigences découlant du plan directeur et des zones d'affectation cantonales (par exemple zone agricole, zone protégée, zones destinées aux bâtiments et installations publics).

En matière de rénovation intérieure, on réclame souvent des solutions sur mesure afin de tenir compte de la problématique spéciale que posent la transformation et le développement des constructions à l'intérieur et en périphérie des zones bâties. Il importe dès lors de connaître la marge de manœuvre dont disposent les responsables des plans d'affectation tant sur le plan matériel qu'en matière de procédure.

Les conditions juridiques générales afférentes aux possibilités d'application et d'aménagement des réglementations en matière de plans de zones et des constructions se présentant de manière fort différente dans les différents cantons, il n'est pas possible de dégager des principes généraux en cette matière. Néanmoins, on peut relever un certain nombre de similitudes et signaler en particulier les normes de droit fédéral qui méritent une mention particulière pour ce qui est plus spécialement de la rénovation intérieure:

- *Dimensionnement de la zone à bâtir*

Conformément à l'art. 15 LAT, les zones à bâtir doi-

vent englober au maximum les terrains qui seront probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir, lesquels seront équipés dans ce laps de temps. Bien entendu, pour délimiter les zones à bâtir, il convient également de tenir compte des possibilités d'affectation des réserves internes (voir aussi les précisions apportées à ce sujet depuis 1989 par l'art. 26 al. 2 OAT).

- *Modification des plans d'affectation*

Pour des raisons de sécurité juridique, le droit fédéral fixe des exigences minimales en ce qui concerne l'adaptation des plans d'affectation (cf. art. 21 al. 2 LAT).

- *Protection des droits acquis*

La sauvegarde d'une construction est largement garantie par le droit fédéral, pour peu qu'elle soit entretenue. Des modifications juridiques pouvant aller jusqu'à une mise hors zone ou à un déclassement massif du bien-fonds concerné ne peuvent en rien changer le statu quo.

- *Types de zones prescrits*

La plupart des cantons ont répertorié certains types de zones applicables à l'aménagement de la zone à bâtir (zones d'habitation, zones mixtes d'habitation et de commerce, zones industrielles, etc.). Lorsque les types de zones répertoriés sont exhaustifs, les communes ne peuvent plus affecter des terrains à l'habitation dans une zone industrielle et artisanale, même si la mesure est en soi possible eu égard à la situation concrète et au respect des prescriptions régissant les immissions.

- *Aménagement étendu d'une zone*

Selon les cantons, l'affectation des zones est soumise, selon leur type, à des restrictions générales qui fixent la mesure dans laquelle un certain type de zone peut faire l'objet de normes de construction communales ou d'autres différenciations quant au mode d'affectation. Ainsi par exemple, s'agissant de l'aménagement de certaines zones à bâtir, il y a lieu, selon les cas, de respecter des règles cantonales quant aux distances minimales ainsi que le mode de calcul prescrit pour déterminer la hauteur admissible des bâtiments ou d'autres dispositions qui déterminent les modes d'affectation dont il n'y a pas lieu de tenir compte dans le calcul de l'utilisation. De plus, certaines prescriptions cantonales impératives peuvent interdire à une commune de prévoir, par exemple, des quotas minimaux réservés à l'habitation dans des zones mixtes ou d'exclure certains modes d'affectation dans certains

périmètres précis (par exemple des salons de jeux si, en vertu du plan d'affectation général, ceux-ci doivent être tolérés en tant qu'exploitation artisanale dans une zone mixte).

- C'est déjà au moment de l'élaboration du plan d'affectation qu'il s'agit de se demander quelles sont les possibilités garanties par le droit cantonal dans la procédure d'autorisation de construire s'agissant de l'*application* des règlements de zones et des constructions. Ainsi, par exemple, les exigences relatives à l'octroi d'une dérogation sont souvent réglées de manière exhaustive par le droit cantonal, quand bien même la réglementation à appliquer dans un cas concret (par exemple distance de 6 m à respecter dans une zone à bâtir de trois étages) relève exclusivement du domaine de l'autonomie communale. Ainsi donc, si l'on fait abstraction de certains types de zones et de leur structuration régis par les règlements des constructions communaux, il existe encore de nos jours des prescriptions de droit cantonal qui restreignent considérablement la marge de manœuvre des autorités compétentes en matière d'autorisation de bâtir, lorsqu'il s'agit d'accorder une → dérogation ou d'octroyer un privilège sous forme de → protection étendue des droits acquis. En revanche, en ce qui concerne la possibilité de bâtir conformément aux → prescriptions régissant l'ensemble d'un quartier, ces mêmes dispositions cantonales prévoient pour le moins des différenciations par zone en matière de surfaces minimales admissibles et de dérogations maximales possibles.
- Selon les cantons, il existe différentes possibilités pour les communes d'exploiter des plans de détail en application d'un *plan d'affectation général*. C'est précisément dans le domaine de la rénovation des constructions que de tels → plans d'affectation spéciaux peuvent présenter des avantages importants.

2.3 Appréciation

2.3.1 Introduction

Conformément au droit suisse, il s'agit de fixer, sur la base de réglementations obligatoires pour les propriétaires, les conditions qui leur permettent de bâtir sans difficultés – pour autant que les terrains

soient équipés – sur l'ensemble du domaine affecté juridiquement à la construction.

Pour les zones à bâtir qui satisfont aux exigences des art. 15 al. 1 et 3 LAT et à d'éventuelles directives découlant du plan directeur, les communes doivent non seulement réglementer les modes d'affectation et leur intensité tels qu'ils sont admis et désignés dans le plan de zones, mais également édicter les prescriptions requises en matière de construction, cela afin que celui qui entend construire puisse passer au stade de la réalisation. Cette obligation se concrétise généralement dans la pratique sous forme de *normes de construction standard* : pour chaque type de zone répertorié, le règlement des constructions fixe des prescriptions de mesures *uniformes* qui sont appliquées de manière *identique* aux différents bien-fonds se trouvant dans la même zone. S'agissant de la construction d'une surface satisfaisante sur le plan fonctionnel et urbanistique et répondant aux groupes d'usagers potentiels auxquels elle s'adresse, il est possible de tester au préalable l'application d'une réglementation des zones et des constructions de portée générale sur des sites destinés à de nouvelles constructions; en effet les difficultés éventuelles rencontrées lors de la réalisation du plan peuvent être surmontées par des → réaménagements du sol (création de parcelles adaptées aux possibilités de construction admises) et par l'exploitation des marges de manœuvre architecturales disponibles lors de l'établissement des projets relatifs aux différentes constructions (réglementation des surfaces à prendre en compte, libre structuration des plans généraux). De plus, pour les nouvelles constructions, certaines exigences techniques (prescriptions en matière d'isolation thermique, protection contre les incendies) peuvent être aisément respectées par à un choix judicieux des matériaux.

2.3.2 La problématique de l'application de prescriptions générales à des zones de forte densité de construction

La situation se présente bien différemment lorsqu'il s'agit de continuer de construire sur un site déjà largement bâti en *appliquant des normes de construction standard*, tout en sauvegardant dans une large mesure la valeur substantielle existante.

L'expérience montre que les règlements de zones et des constructions standards appliqués à des périmètres déjà largement bâtis n'offrent pas toujours

de solutions adéquates susceptibles de répondre à certaines particularités des surfaces réduites ou à des «souhaits de transformation» individuels, et cela soit pour des raisons juridiques (le droit cantonal excluant de telles différenciations), soit en raison du fait que les communes n'exploitent pas les possibilités dont elles disposent. Il convient également d'avoir à l'esprit que sans l'établissement d'une sorte d'avant-projet approximatif (tenant compte de l'état concret de la construction et des prétentions des usagers du même bâtiment), il est souvent impossible de se prononcer sur les mesures de transformation possibles et adéquates; il est dès lors d'autant plus difficile d'arrêter à l'avance des prescriptions judicieuses en matière de construction pour des projets de transformation dont la date n'est même pas fixée.

Selon le mode de construction, l'état actuel de la technique et le degré d'amortissement des différents bâtiments existants, il n'est pas question ni même raisonnable, à certains moments, de mettre en chantier d'importants projets de transformation, ne serait-ce que pour des raisons de coût. Du point de vue du maître de l'ouvrage, il devrait être possible de résoudre le problème en réduisant par exemple généreusement les distances par rapport à la situation actuelle ou en augmentant le nombre d'étages tout en relevant simultanément le coefficient d'utilisation: on pourrait créer ainsi des possibilités de transformation satisfaisant aux normes juridiques et d'un coût financier attrayant pour le propriétaire. Mais une telle manière de procéder comporte le risque que l'on jette le bon avec le mauvais. En effet, de telles modifications générales des règlements des zones et des constructions peuvent, ne serait-ce que pour des raisons économiques, encourager à un tel point la réfection d'immeubles qu'on n'accorderait plus guère d'importance à d'autres aspects; or, lors de rénovations, il importe de tenir compte également des qualités architecturales du bâtiment à rénover. Il convient aussi, par comparaison avec l'aménagement de «surfaces vertes», d'attacher une importance accrue aux qualités urbanistiques de l'environnement, proche ou lointain, du projet de rénovation envisagé. D'autre part, les mesures de rénovation à l'intérieur des agglomérations touchent toujours aux réseaux sociaux du quartier et aux statuts juridiques individuels (locataires et fermiers à bail).

Pour éviter, sur les plans urbanistique et social, les effets négatifs de projets de rénovation qui pourraient résulter d'une trop grande liberté d'action

laissée aux propriétaires des bâtiments existants, la collectivité dispose, dans les limites de la réglementation de zones et des constructions, de la solution consistant à fixer les zones «à partir de la situation existante». Dans ce cas, il n'est plus possible d'y apporter de nouvelles modifications et les rénovations ne peuvent être réalisées que dans le cadre restreint des possibilités découlant de la → protection des droits acquis. Il est de toute évidence préjudiciable qu'en pareille occurrence il ne soit plus possible de créer de nouvelles surfaces d'utilisation, même dans les cas où cela se révélerait nécessaire et respecterait les structures existantes. De plus, d'autres effets négatifs sont à craindre: en particulier sur les emplacements fort recherchés, il existe le risque que – et ce au plus tard lors de l'exécution des mesures conservatoires d'assainissement commandées par la technique de construction – l'immeuble fasse l'objet de travaux exagérément luxueux afin d'en augmenter la rentabilité. Or, en pareil cas, la communauté des locataires va être obligée de déménager, comme par exemple lors de l'exécution de transformations importantes ou de la reconstruction à neuf d'un bâtiment ancien.

Ainsi donc, pour favoriser, dans des secteurs déjà largement bâtis, des processus de transformation précis, tenant compte des différents intérêts, il ne suffit pas, dans un grand nombre de cas, de fixer d'emblée des normes générales de construction et d'utilisation applicables sur des périmètres de grande surface. Bien au contraire, il est nécessaire de trouver des solutions «taillées sur mesure»: pour permettre l'exécution de rénovations supportables économiquement, qui tiennent compte dans la mesure requise de considérations urbanistiques, sociales et écologiques, l'on doit trop souvent recourir à des solutions spéciales pour chaque immeuble particulier.

Dans tous les cas où des projets de rénovation valables ne peuvent pas être réalisés sur la base des prescriptions générales, l'on doit se demander, en premier lieu, s'il existe une marge de manœuvre suffisante dans les limites de la → procédure d'autorisation de bâtir. D'autre part, lorsqu'il s'agit de plusieurs parcelles avoisinantes, la réglementation de base peut être remplacée ou seulement complétée de manière adéquate par des → plans d'affectation spéciaux. Ces plans de détail peuvent contenir au besoin des normes de construction adaptées à chaque parcelle. Au demeurant, de tels plans présentent – du point de vue de la communauté en particulier – d'autres possibilités intéressantes: l'octroi

de droits d'exploitation plus étendus peut être subordonné à des exigences spéciales de qualité qui ne pourraient pas être requises dans la plupart des cantons sur la base de la réglementation générale existante (modes d'affectation mieux définis, appartements de grandeurs différentes, etc.).

Si, au travers des institutions spéciales du droit régissant les constructions et l'aménagement, l'on crée en faveur de quelques parcelles, voire de certaines parcelles précises, des possibilités de transformation et de densification en marge de la réglementation générale des zones et des constructions, il convient d'assurer un développement d'ensemble harmonieux en se référant à des conceptions supérieures. A notre avis, la solution devrait être recherchée dans l'adoption d'un → plan directeur communal plus élaboré et exploité qualitativement de manière différente par rapport à la pratique actuelle. Etant donné que, pour les surfaces déjà largement bâties, on ne peut se prononcer qu'avec réserve sur l'activité prévisible en matière de constructions et de rénovations, les plans d'affectation communaux pourraient remplir une autre fonction, réservée jusqu'ici à la réglementation de zones et des constructions: *la justification des réserves d'affectation réalisable*. Sur la base des règlements de zones et des constructions et des calculs de réserves théoriques qui en découlent, ces dernières ne peuvent pas être déterminées avec la précision souhaitable pour les périmètres déjà bâtis et susceptibles d'un développement complémentaire. En revanche, grâce à un concept approfondi, ayant force obligatoire pour l'autorité, qui renseigne sur la politique communale générale en la matière, on pourrait mieux juger des chances de développement effectives.

3.	Procédure de permis de construire	89
3.1	Introduction	89
3.1.1	Remarques préliminaires	89
3.1.2	Possibilités et limites de la procédure de permis de construire	89
3.1.3	Aspects particuliers de la procédure de permis de construire concernant les rénovations	90
<hr/>		
3.2	Protection des droits acquis	90
3.2.1	La situation spéciale des intérêts en présence résultant des bâtiments existants non conformes aux prescriptions en vigueur	90
3.2.2	Les exigences minimales découlant du droit fédéral: la protection des droits acquis	91
3.2.3	Transformations et agrandissements («Protection étendue des droits acquis»)	92
3.2.4	Appréciation	93
<hr/>		
3.3	Dérogation	94
3.3.1	Nature et fonction de la dérogation	94
3.3.2	Procédure, délimitations	94
3.3.3	Minimum fixé par le droit fédéral: art. 4 Cst (principe de la bonne foi; interdiction de l'arbitraire)	94
3.3.4	Clauses de dérogation générales (dérogations <i>stricto sensu</i>)	95
3.3.5	Clause de dérogation spéciale	95
3.3.6	Dérogations avec mention de précarité	97
3.3.7	Appréciation	98
<hr/>		
3.4	Constructions d'ensembles	100
3.4.1	Nature et fonction des constructions d'ensembles; délimitation	100
3.4.2	Les réglementations légales	100
3.4.3	Appréciation	101
3.4.3.1	Généralités	101
3.4.3.2	Terrain déjà bâti selon les prescriptions relatives aux constructions d'ensembles	102
3.4.3.3	Propositions de solutions modernes: octroi des privilèges prévus pour les constructions d'ensemble en faveur de projets individuels	103
<hr/>		
3.5	«Clause générale d'esthétique»	105
3.5.1	Nature et fonction des clauses générales d'esthétique	105
3.5.2	Interdiction de défigurer, obligation d'harmoniser	106
3.5.3	Délimitation	106
3.5.4	Appréciation	106
<hr/>		
3.6	Questions particulières de procédure	108
3.6.1	Projets de constructions soumis à autorisation; genres de procédures	108
3.6.1.1	Condition générale d'autorisation	108
3.6.1.2	Types de procédures	108
3.6.2	Décision préjudicielle	109
3.6.3	Unité de l'autorisation et principe de coordination	111
3.6.4	Droit privé et procédure de permis de construire	113
3.6.4.1	Principe: la procédure de permis de construire ne tient pas compte des conventions de droit privé	113
3.6.4.2	Accords de droit privé et droit public supplétif	113

3. Procédure de permis de construire

3.1 Introduction

3.1.1 Remarques préliminaires

Les projets concernant des secteurs déjà largement bâtis se déroulent dans des conditions générales foncièrement différentes de celles qui affectent des «zones vertes»: c'est ainsi que le nombre de variantes de construction possibles est réduit en raison du parcellement, des bâtiments construits sur les terrains voisins et des voies de communication existantes. De telles structures peuvent difficilement être modifiées par des projets de construction individuels, présentés dans le cadre d'une procédure de permis de construire. Cette constatation ne vaut pas seulement pour des projets de rénovation, mais aussi pour la construction de nouveaux bâtiments remplaçant d'anciens et les lacunes de construction à combler.

Pour les projets de rénovation impliquant des modifications sous forme par exemple d'annexes, de rehaussements ou de changements d'affectation, il peut se présenter, selon l'aspect juridique du cas, des problèmes supplémentaires:

- pour les bâtiments à assainir, il est souvent difficile de respecter les prescriptions en vigueur, car les possibilités en réserve ont été entièrement exploitées lors de la demande d'autorisation originelle ou
- parce que, entre-temps, l'on a modifié le plan et fixé les zones en fonction de la situation existante;
- on rencontre de plus en plus souvent des cas où les bâtiments existants ne sont plus conformes aux prescriptions, sous une forme ou une autre, par suite de modification des dispositions juridiques.

Des assainissements importants, comportant notamment des extensions ou des augmentations du degré d'utilisation des constructions, se heurtent ainsi rapidement à des seuils de réalisation. Dans l'idéal, il serait possible de surmonter ces goulets d'étranglement au moment de la rénovation de la construction grâce à des mesures de planification. En adaptant de manière judicieuse les → règlements de zones et des constructions (régle-

mentation de base), en utilisant les possibilités qu'offrent les → plans d'affectation spéciaux ou encore en abolissant les plans d'alignements dépassés, les communes sont en mesure de créer des conditions qui résolvent les problèmes posés sur le plan de la construction et qui permettent de réaliser les projets de rénovation envisagés.

Comme il a été signalé plus haut, les solutions sur un plan formel se heurtent souvent aux conditions juridiques posées à une modification des plans d'affectation (art. 21 al. 2 LAT). D'autre part, des raisons objectives peuvent aussi faire obstacle à une adaptation de la réglementation de base: pour éviter notamment des effets négatifs importants – par exemple, le départ des locataires établis de longue date ou la pression sur les exploitations de faible rentabilité – on s'en tient souvent et sciemment aux normes restrictives en vigueur. En pareils cas, il est possible d'apporter une solution aux zones déjà largement bâties en recourant à des plans d'affectation spéciaux poursuivant un développement mesuré et offrant toute garantie du point de vue de la qualité. Toutefois ces plans détaillés ne sont pas toujours élaborés à temps et conformément aux besoins: c'est ainsi que la procédure d'établissement de plans publics peut se heurter aux goulets d'étranglement de l'administration. Il peut arriver aussi que la procédure d'établissement de plans privés soit paralysée par le fait que, dans le périmètre concerné, il existe une majorité de propriétaires qui ne parviennent pas à s'entendre en même temps sur un concept commun d'assainissement.

3.1.2 Avantages et limites de la procédure de permis de construire

Sur la base des observations qui précèdent, on peut donc dire que les projets de construction concernant une aire bâtie appellent, lors de la procédure d'autorisation de bâtir (on emploie usuellement le terme de «permis de construire»), le plus souvent et de manière objectivement justifiée, une application plus souple des dispositions en matière de construction et d'affectation que celles applicables aux projets concernant des terrains vierges destinés à de nouvelles constructions.

Il ne faut pas toutefois trop espérer, et cela au regard des deux observations importantes suivantes:

- D'une part, il convient de tenir compte de la qualité juridique spécifique à la procédure de permis de construire: lorsqu'elle est amenée à faire application du droit, comme c'est le cas en l'occurrence, l'administration est tenue impérativement et en priorité de respecter les exigences contenues dans les lois et les plans. Elle ne peut faire passer ses propres vues et jugements qu'en second lieu – et cela dans la mesure seulement où les dispositions applicables ouvrent la voie à l'interprétation ou à la liberté d'appréciation.
- D'autre part, un grand nombre de normes de construction contiennent des indications précises et chiffrées, raison pour laquelle il est aussi difficile de discuter de l'interprétation de dispositions fixant par exemple en mètres ou en pourcents des coefficients d'utilisation, des distances, la hauteur des locaux, les surfaces des fenêtres, etc. Le respect de normes aussi rigides est souvent possible pour les nouvelles constructions: la marge d'appréciation concernant notamment la situation et l'orientation d'un bâtiment, l'établissement du plan général, etc. permet d'aboutir à des solutions valables dans la plupart des cas. Il n'en va pas de même en matière de rénovation: trop souvent des projets judicieux et justifiés échouent parce qu'ils s'écartent légèrement des normes juridiques. Citons le cas où un propriétaire s'est vu refuser le droit de procéder à l'isolation ultérieure d'une façade pour le motif suivant: l'intérêt public à une réduction des distances prescrites dans un tel cas ne pouvait être invoqué, en droit, que moyennant l'adoption d'une base légale suffisante (laquelle a été créée entre-temps dans le canton de Zurich où cette question s'était posée; cf. art. 357 al. 5 LC/ZH, art. 33a du règlement général d'application de la LC. Plus généralement: → projet de rénovation 14: assainissement des façades).

3.1.3 Aspects particuliers de la procédure de permis de construire concernant les rénovations

C'est en raison du fait que la situation juridique est appréhendée le plus largement possible dans les législations et les plans que le droit relatif aux constructions fait intervenir diverses institutions qui, dans un cas particulier – soit *en dehors de mesures de planification* – doivent permettre de prendre des décisions objectivement valables lors de la procédure de permis de construire. En effet du

point de vue du promoteur, il est plus simple de trouver, dans le cadre de cette procédure, des solutions qui dérogent légèrement à la réglementation de base, plutôt que de devoir choisir la voie nécessitant une modification du plan ou l'adoption d'un plan d'affectation spécial.

Dans la suite de ce chapitre, nous étudierons plus particulièrement la → protection des droits acquis dont jouissent les bâtiments existants non conformes à la réglementation en vigueur, les → dérogations et l'institution de la → construction d'ensembles. Avec la clause générale d'esthétique, ces trois instruments ont ceci de commun que l'autorité chargée de statuer dans la procédure de permis de construire dispose d'un pouvoir d'appréciation bien supérieur à la norme pour juger de la situation des intérêts en présence.

D'une part, les institutions mentionnées confèrent à l'autorité compétente la marge de manoeuvre souhaitable. D'autre part, elles créent aussi une certaine insécurité juridique: en raison du pouvoir d'appréciation dont elles disposent, on reproche aux autorités de faire preuve d'arbitraire dans l'application du droit et les décisions qu'elles prennent conduisent de plus en plus souvent à de longues procédures de recours. Toutefois, grâce aux dispositions prises par les communes en matière de planification (en particulier, l'adoption de → plans directeurs d'aménagement de quartiers) et à certaines mesures d'ordre structurel, on devrait pouvoir résoudre dans une large mesure ce genre de problèmes; voir notre appréciation des différentes institutions présentées ci-après et les → questions particulières de procédure, notamment chiffre 3.6.2 (décision préjudicielle) et chiffre 3.6.4.2 (conventions privées et droit public supplétif).

3.2 Protection des droits acquis

3.2.1 La situation spéciale des intérêts en présence dans le cas de bâtiments existants non conformes aux prescriptions en vigueur

Lorsque les prescriptions sont modifiées après qu'un bâtiment a été construit en conformité aux normes en vigueur à l'époque, ceci au point que ce dernier ne pourrait plus être édifié sous l'empire du nouveau droit – ou du moins pas dans la même

mesure – il en résulte un grave conflit d'intérêts: d'une part, l'intérêt public, exprimé par les nouvelles prescriptions, exige que le nouvel ordre instauré soit respecté. D'autre part, d'importants investissements sont en jeu: s'il fallait constamment adapter les bâtiments existants aux nouvelles prescriptions, ceux-ci pourraient rarement être amortis dans une mesure suffisante; c'est pour cela qu'il existe un intérêt privé fondamental et digne de protection au maintien des bâtiments existants.

En pareille situation, il convient de distinguer les cas suivants:

- la situation actuelle ne subit pas de modifications: le bâtiment continue à être entretenu conformément au permis de construire délivré à l'origine (cf. chiffre 3.2.2);
- il est procédé à des rénovations ou à des agrandissements (cf. chiffre 3.2.3).

On étudiera ci-après les règles de droit s'appliquant à des objets situés à l'intérieur des zones à bâtir. Pour des bâtiments situés hors d'une zone à bâtir, l'art. 24 LAT précise que la possibilité d'effectuer des rénovations et des agrandissements doit être expressément prévue par le droit cantonal à titre de «transformation partielle» au sens de la loi sur l'aménagement du territoire. En revanche, le simple entretien devrait être possible en vertu de la protection des droits acquis, même en l'absence de dispositions cantonales d'application; voir les commentaires sous chiffre 3.2.2, qui concernent aussi les constructions situées hors de la zone à bâtir.

3.2.2 Les exigences minimales découlant du droit fédéral: la protection des droits acquis

Une construction non conforme à la réglementation en vigueur qui ne subit aucune modification ou qui bénéficie seulement d'un entretien jouit, conformément à la Constitution fédérale (Cst.), d'une large protection des droits acquis: en vertu de la garantie de la propriété (art. 22ter Cst) et du principe de la bonne foi découlant de l'art. 4 Cst., les intérêts privés protégés l'emportent régulièrement en pareils cas sur l'intérêt public à l'application du nouveau droit.

Précisions: conformément aux différentes obligations qui lui sont imposées, le propriétaire d'un bâtiment est tenu de veiller régulièrement à son entre-

tien (cf. → projet de rénovation: simples obligations d'entretien). De telles obligations ne résultent pas d'une modification des dispositions légales. Elles commandent de maintenir constamment l'ouvrage dans l'état primitif – et impeccable – qui a justifié l'autorisation de bâtir originelle. Si, par suite du vieillissement naturel, des défauts apparaissent qui doivent être réparés en vertu de la seule obligation d'entretien, le propriétaire ne peut échapper à la remise en état du bâtiment en invoquant la protection des droits acquis.

Les autorités d'application doivent en tout cas respecter la protection des droits acquis en tant que celle-ci découle des droits constitutionnels. C'est pourquoi, il y a lieu de respecter l'intérêt privé au maintien d'une construction dans l'état où il a été autorisé à l'origine, même si le droit cantonal ne prévoit aucune disposition en ce sens. Il est vrai que le droit cantonal reprend généralement ce principe découlant de la Constitution fédérale:

• Exemple: art. 55 LC/SH («Constructions selon l'ancien droit»)
«Les constructions existantes qui ne sont pas conformes à la présente loi ou aux prescriptions communales doivent seulement être entretenues. Si elles subissent des transformations ou des agrandissements, elles seront soumises aux nouvelles dispositions.»

• Exemple: art. 80 LATC/VD
«Les bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir entrées de force postérieurement, relatives aux dimensions des bâtiments, à la distance aux limites, au coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol, ou à l'affectation de la zone, mais n'empiétant pas sur une limite de constructions, peuvent être entretenus ou réparés» (al. 1).

La protection des droits acquis dont il est question ici l'emporte en principe sur le droit de la commune d'appliquer les nouvelles prescriptions, car une interdiction d'entretien équivaldrait à révoquer l'autorisation de bâtir avec effet différé; néanmoins, il y a lieu de procéder à une pesée des intérêts en présence chaque fois qu'il peut y avoir un intérêt public prépondérant. Dans les cas typiques suivants, le propriétaire ne peut invoquer la protection des droits acquis:

- Lorsqu'il s'agit d'un objet voué à la démolition, la protection de l'investissement n'a plus de signification; il n'existe plus d'intérêt privé digne de protection. L'objet sera remplacé par une nouvelle construction soumise entièrement aux prescriptions en vigueur.
- En cas d' → obligations d'assainissement proprement dites (cf. Projet de rénovation, chiffre 7.1), le législateur a procédé lui-même à une pesée des intérêts en présence et a tranché en faveur du nouveau droit. Les parties de la construction soumises à l'obligation d'être rénovée échappent ainsi à la protection des droits acquis. Pour éviter des injustices, il y a lieu pour le moins d'accorder des délais transitoires.

Ces restrictions sont également valables pour la «protection étendue des droits acquis» dont il est question ci-après.

3.2.3 Transformations et agrandissements («Protection étendue des droits acquis»)

Les cantons sont autorisés à accorder des facilités allant au-delà de la simple garantie d'entretien dont il a été question ci-dessus. En vertu de ces privilèges (protection étendue des droits acquis), il est possible d'apporter des modifications à des bâtiments qui ne répondent pas aux prescriptions en vigueur en matière de construction et d'affectation, sans qu'il y ait lieu de corriger le vice juridique. Comme pour la protection des droits acquis, ces privilèges sont régis sur le plan du droit cantonal par le principe de la bonne foi.

- Exemple: art. 80 LATC/VD
«Leur transformation dans les limites des volumes existants ou leur agrandissement peuvent être autorisés, pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone. Les travaux ne doivent pas aggraver l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage» (al. 2).
«Les bâtiments en ruine ou inutilisables qui ne correspondent pas aux règles de la zone mentionnées au premier alinéa ne peuvent être reconstruits. Cependant, en cas de destruction accidentelle totale datant de moins de cinq ans, la reconstruction d'un bâtiment peut être autorisée dans son gabarit initial, dans la mesure où un volume comparable ne peut être édifié sur la parcelle selon les règles de la zone. L'alinéa 2 est applicable par analogie» (al. 3).

Ces privilèges sous forme de protection étendue des droits acquis permettent d'élargir considérablement la marge de manœuvre en matière de rénovation des constructions existantes non conformes aux prescriptions en vigueur. C'est ainsi qu'on ne peut pas exclure a priori la possibilité de satisfaire aux nouveaux besoins d'exploitation d'une entreprise artisanale ou commerciale en autorisant les adaptations ou les extensions nécessaires. Il n'est pas possible de donner une définition générale de ce qu'il faut entendre par «détérioration supplémentaire» ou par «rénovation répondant aux besoins actuels»; il s'agit dans chaque cas particulier de procéder à une pesée de l'ensemble des intérêts en présence. Pour ce faire, il y a lieu de prendre en considération toutes les circonstances juridiques (découlant des projets soumis aux législations et plans entrant en considération) et effectives (contexte entourant l'objet concerné). Au demeurant, la pratique en matière d'application des privilèges découlant d'une protection étendue des droits acquis varie considérablement d'un canton à l'autre.

La restriction selon laquelle les objets voués à la démolition ne sauraient bénéficier de la protection de l'investissement (cf. chiffre 3.2.2) nécessite d'être concrétisée lorsqu'il s'agit d'appliquer un privilège découlant de protection étendue des droits acquis: conformément au but poursuivi, toutes les réglementations cantonales en la matière ne concernent que les modifications apportées à des objets existants. La condition préconisant l'existence d'un investissement digne d'être protégé n'est plus réalisée si les mesures de transformation envisagées correspondent, selon leur genre et leur étendue, à une nouvelle construction. On admettra que tel est le cas lorsque la structure et la redistribution interne ou la construction d'un bâtiment résultant des transformations ne peuvent plus être comprises comme une (simple) amélioration ou adaptation de l'objet concerné. En fin de compte, on se trouve alors en présence d'un cas d'application de l'interdiction de l'abus de droit: pour celui qui, projetant la transformation d'un objet, accepte d'assumer des charges financières et des difficultés techniques pouvant atteindre, voire dépasser celles afférentes à une nouvelle construction, il ne s'agit plus – sauf pour les objets protégés – de conserver en priorité l'acquis, mais bien de contourner les nouvelles prescriptions. Dans un tel cas, la seule possibilité qui subsiste est d'obtenir une → dérogation dans la procédure de permis de construire.

3.2.4 Appréciation

Pour des raisons juridiques (sécurité du droit, protection de la bonne foi), la possibilité d'accorder à une construction existante non conforme aux prescriptions en vigueur, par principe, une certaine protection des droits acquis est indispensable, sans quoi, dans moult cas, les propriétaires privés ne pourraient plus suffisamment amortir les investissements consentis dans la construction en conformité avec les normes de l'époque. Mais du point de vue de l'économie nationale et de l'écologie également, il serait absurde d'adapter constamment les constructions aux nouvelles exigences.

Néanmoins, la protection des droits acquis soulève quelques problèmes juridiques et relatifs à l'aménagement:

- *Pas d'amortissement forcé*

Par principe, le risque existe qu'un plan d'aménagement concernant des parcelles déjà bâties ne puisse se réaliser que s'il confère aux propriétaires des possibilités d'exploitation plus étendues ou des modes d'affectations plus lucratifs que l'ancienne réglementation. En effet, tant la protection des droits acquis que les privilèges d'une protection plus étendue accordés par le droit cantonal ne sont pas soumis à des délais transitoires; en principe, il n'existe donc pas d'obligation d'amortissement pour les constructions existantes aussi éloignées soient-elles des projets de planification (voir toutefois la possibilité de principe d'imposer des → obligations de transformation partielles d'un bâtiment, ainsi que les observations à propos des → obligations d'assainissement proprement dites sous → projet de rénovation 7.1).

- *Affectations contraires au plan*

Les exploitations existantes entre autres exemples non conformes au plan de zone, sont à l'origine du problème suivant: il arrive souvent que l'on tolère dans la pratique le remplacement d'une affectation non conforme au plan de zone par une autre affectation de même nature, pour autant que ce changement n'entraîne pas, simultanément, d'importantes modifications des constructions. Ainsi, par exemple, un commerce de meubles qui n'est plus conforme aux prescriptions actuelles peut faire place à un magasin de sport, sans que le propriétaire de l'immeuble soit obligé d'établir l'existence d'un rapport de conformité avec l'état antérieur (un tel rapport consisterait dans le fait qu'on ne saurait raisonnablement exiger de lui qu'il affecte *in*

concreto l'investissement à des fins conformes au plan de zone). Pour peu que les travaux de transformation ne soient pas soumis à autorisation, les autorités n'ont même pas connaissance de la nouvelle affectation. Des cas de ce genre sont assez fréquents: une maison d'habitation selon l'ancien droit, affecté entre-temps en partie à l'habitation, sert à abriter des bureaux. Bien que les locaux puissent être affectés à nouveau à des fins d'habitation en cas de cessation ou de transfert de l'exploitation, la protection des droits acquis autorise de les réutiliser en qualités de bureaux.

- *Rattachement*

La protection des droits acquis et les privilèges découlant d'une protection plus étendue s'appliquent à des constructions *non conformes aux prescriptions*. Le but premier de cette protection est d'éviter des démolitions prématurées, à l'évidence disproportionnées par rapport aux objectifs poursuivis, et non pas tant d'accorder une protection absolue des droits acquis telle qu'elle peut exister pour tout bâtiment – même conforme aux prescriptions en vigueur – nécessitant rénovation.

Selon la réglementation cantonale, les privilèges découlant de la protection accrue des droits acquis et les dérogations générales (→ autorisation générale), peuvent entraîner des inégalités de traitement objectivement non justifiées. Pour pouvoir apporter à une construction répondant aux prescriptions en vigueur des modifications dont l'exécution nécessite une dérogation aux dites prescriptions, il faut une autorisation générale dont la délivrance est subordonnée à l'existence de «circonstances particulières». Etant donné toutefois qu'une modification envisagée d'une construction en tout point conforme aux prescriptions en vigueur peut, sous l'angle de la protection des droits acquis, tout aussi bien se justifier que la perpétuation d'une situation juridique illégale, il conviendrait de supprimer de telles inégalités de traitement.

- *Appréciation de l'état de la construction au moment de la délivrance de l'autorisation*

Au moment de la délivrance de l'autorisation de bâtir, il n'est pas toujours possible d'apprécier avec certitude si un projet de rénovation exige, dans un cas concret, des interventions comparables à celles que nécessitent une nouvelle construction, auquel cas il n'y aurait plus lieu de protéger la situation acquise (voir chiffre 3.6.3 → unité de l'autorisation de bâtir).

3.3 Dérogation

3.3.1 Nature et fonction de la dérogation

En procédure administrative, les dérogations permettent de s'écarter d'une prescription de droit matériel en matière de construction. Il appartient au droit cantonal de régler les exceptions à l'intérieur d'une zone à bâtir (art. 23 LAT). Les clauses d'exception sont des concessions normatives au principe de la proportionnalité. En matière de droit des constructions, elles sont quasi indispensables, car dans ce domaine l'individualisation de la réglementation normative est, par la nature des choses, très poussée. Cette situation crée en particulier le risque que la réglementation légale conduite, lors de son application à un cas qui n'a pas été envisagé lors de sa promulgation – relevant donc de circonstances «particulières» – à des résultats que le législateur n'a pas voulus. En d'autres termes, le législateur aurait établi une autre norme s'il avait eu connaissance de la situation réelle particulière pour laquelle une dérogation est requise à juste titre. Le but de la dérogation est donc de résoudre de telles situations et de prolonger la vision du législateur en fonction des circonstances; elle doit empêcher que surviennent des cas pénibles, des inéquités ou des insuffisances qui résulteraient du fait que la stricte application (littérale) de la réglementation générale ne tient pas suffisamment compte des circonstances du cas particulier.

Les réglementations-types sur les constructions, comme les prescriptions fixant les distances, la hauteur des bâtiments ou l'étendue de l'utilisation admissible, mais aussi la hauteur des locaux, les surfaces des fenêtres, etc., contiennent généralement des normes précises exprimées en chiffres (on prévoit par exemple que, d'une manière générale, les surfaces des fenêtres doivent atteindre au moins un dixième de la surface totale de la pièce à éclairer). Lors de l'application de telles prescriptions, les autorités compétentes, à défaut de pouvoir en apprécier les conséquences juridiques, n'ont aucune possibilité de prendre des décisions qui tiennent compte de manière appropriée de la situation particulière, (dans le cas précité, un éclairage suffisant dépend aussi fortement de l'orientation géographique de la pièce, circonstances dont l'autorité ne peut pas tenir compte). En pareilles situations, la solution appropriée requise dépend de l'octroi d'une dérogation.

3.3.2 Procédure, délimitations

Les dérogations à des prescriptions particulières sont accordées par l'autorité exécutive lors de la procédure de permis de construire. Les dérogations se distinguent ainsi des → plans d'affectation spéciaux, qui sont adoptés à la suite d'une procédure relevant de l'autorité politique (le législatif décide de la mise en vigueur) et qui nécessitent un projet détaillé d'application particulier.

En accordant des dérogations, l'autorité compétente a le droit et l'*obligation* de décider – suivant en cela les vues du législateur tout en bénéficiant d'un large pouvoir d'appréciation – la mesure dans laquelle il y a lieu de donner suite à la dérogation requise. En ce qui concerne plus particulièrement les autorisations générales (cf. chiffre 3.3.4 ci-après), il importe, avant d'accorder des dérogations, de procéder à une pesée approfondie des intérêts particuliers et des intérêts publics, y compris ceux des voisins, en tenant compte du but de la norme dont l'on projette de s'écarter. De plus, en vertu du principe de la proportionnalité, il n'y a lieu d'accorder des dérogations que dans la mesure où elles sont justifiées dans un cas particulier. En revanche, s'agissant de la → construction d'ensembles, l'autorité compétente n'a pas à examiner si le but poursuivi par le maître de l'ouvrage peut également être atteint par des dérogations moindres à la réglementation de base: lorsque les conditions sont remplies, il existe un droit à certains avantages bien précis prévus par la loi. Une autre différence par rapport à la dérogation consiste dans le fait que, pour permettre la réalisation de constructions d'ensembles, des avantages de différentes sortes peuvent être accordés.

3.3.3 Minimum fixé par le droit fédéral: art. 4 Cst (principe de la bonne foi; interdiction de l'arbitraire)

En vertu du principe de la bonne foi, principe découlant de la Constitution, les autorités doivent renoncer à l'application stricte d'une norme qui pourrait conduire, dans un cas particulier, à des résultats foncièrement inéquitables.

Pour éviter des conflits avec le principe de la légalité et du fait que le recours à l'art. 4 Cst ne permet de corriger que des situations vraiment insoutenables, tous les cantons connaissent l'institution de la dérogation dans leur législation sur les construc-

tions, et ceci pour le moins dans l'un des cas de figure décrits ci-après: les autorités compétentes disposent ainsi d'un instrument leur permettant d'apporter des corrections au-delà du minimum fixé par le droit fédéral.

3.3.4 Clauses de dérogation générales (Dérogations *stricto sensu*)

• Exemple: art. 26 al. 1 et 3 LC/BE
«Pour des motifs importants, des dérogations à certaines prescriptions en matière de construction peuvent être accordées pour autant qu'ainsi, il ne soit pas porté atteinte à un intérêt public» (al. 1).
«Les dérogations ne doivent pas porter atteinte aux intérêts importants des voisins, à moins que le préjudice causé puisse être entièrement compensé par une indemnisation (compensation des charges selon art. 30 ss)» (al. 2).

• Exemple: art. 55 LC/FR
«A l'intérieur de la zone à bâtir, la commune peut, avec l'accord de la Direction, accorder des dérogations aux plans et à la réglementation communale y afférente, lorsque ni un intérêt public majeur ni les intérêts prépondérants de tiers ne s'y opposent:
 a) *pour des constructions d'utilité publique;*
 b) *pour des constructions présentant un intérêt important pour la collectivité;*
 c) *dans les cas où l'application d'une prescription irait à l'encontre du but visé ou causerait au propriétaire un préjudice excessif;*
 d) *pour des constructions mobilières et des constructions provisoires» (al. 1).*
«Les voisins sont entendus par l'autorité communale. L'indemnisation prévue à l'art. 166 est réservée» (al. 2).
«La dérogation peut être accordée à titre temporaire ou définitif; elle peut être subordonnée à des conditions et charges particulières, notamment par la constitution d'une lettre de garantie par lequel le propriétaire assume certaines obligations ou renonce à certains droits. Le réversal fait l'objet d'une mention au registre foncier, aux frais du propriétaire» (al. 3).

• Exemple: art. 6 LATC/VD
«Les restrictions au droit de bâtir résultant de la loi, des règlements et des plans constituent des limitations du droit de propriété de caractère de droit public, les particuliers ne peuvent y déroger conventionnellement» (al. 1).
«L'état et les communes ne peuvent accorder des dérogations à des particuliers que dans les limites autorisées par la loi, les règlements et les plans» (al. 2).

Les clauses de dérogation générales permettent aux autorités chargées de l'octroi du permis de construire de prendre des décisions satisfaisantes dans tous les cas imaginables, mais non prévus par la réglementation. Elles fixent en termes généraux les conditions auxquelles il est possible de déroger aux différentes dispositions régissant les constructions. Qu'il s'agisse par exemple, dans un cas concret, d'une norme réglant les distances ou du maintien de l'affectation admissible, il y a lieu d'examiner sur la base d'un seul et même article la possibilité d'accorder une dérogation. Etant donné que les clauses de dérogation générales doivent être appliquées aux différents genres de prescriptions, il n'est pas possible de décrire de manière précise les conséquences juridiques éventuelles, à savoir les dérogations admissibles. Il s'agit de déterminer dans chaque cas particulier la mesure dans laquelle il convient de déroger à la norme pour tenir compte le plus judicieusement possible des circonstances particulières.

3.3.5 Clauses de dérogation spéciales

• Exemple: art. 301 LAC/ZH
«Les pièces de séjour et les chambres à coucher d'un appartement comportant plusieurs pièces ne doivent pas, dans leur ensemble, y compris les fenêtres légalement nécessaires, être orientées en majorité au nord/nord-est» (al. 1).
«Des dérogations sont possibles pour les zones centrales ou les hôtels, ainsi que dans certaines circonstances particulières où une autre orientation permet d'éviter des immissions excessives dues à des ouvrages publics» (al. 2).

• Exemple: art. 17bis LC/ZG
 «Pour l'isolation postérieure à la construction de bâtiments dont l'autorisation de construire a été accordée avant le 1^{er} janvier 1985, il est possible d'accorder des dérogations aux dispositions fixant les distances et le degré d'utilisation, ainsi qu'à d'autres normes de mesure et à l'alignement.»

• Exemple: art. 33a du règlement général d'application de la LC/ZH
 «L'application d'une isolation externe sur des bâtiments construits avant le 1er janvier 1987 est considérée comme une adaptation adéquate... Dans ces cas, les distances prévues par la loi et le règlement des constructions peuvent être dépassées jusqu'à 15 centimètres; dans la même mesure, il n'est pas tenu compte de l'accroissement de la masse brute... pour le coefficient d'utilisation.»

• Exemple: art. 7a, al. 1 LCA/BS
 «Pour des raisons urbanistiques particulières, le chef du département compétent peut, en respectant les conditions fixées en annexe (section E), accorder des dérogations aux normes valables pour la zone concernée quant à la hauteur de la construction et au nombre d'étages en faveur des bâtiments destinés au gouvernement.»

• Exemple: art. 85 LATC/VD
 «Dans la mesure où le règlement communal le prévoit, la municipalité peut accorder des dérogations de moindre importance lorsque la topographie, la forme des parcelles, les accès, l'intégration ou la conception des constructions imposent des solutions particulières et s'il n'en résulte pas d'inconvénients majeurs» (al. 1).
 «Lorsque ces dérogations portent:

- sur les règles concernant la distance entre un bâtiment et la limite de propriété;
- sur les règles concernant la surface minimale des parcelles ou le coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol,

ces règles doivent dans la même zone, être respectées sur un ensemble formé par la parcelle en cause et une ou des parcelles voisines; ces dérogations doivent faire l'objet d'une mention au registre foncier sur les parcelles en cause; la réquisition de mention est accompagnée d'un plan coté» (al. 2).

• Exemple: art. 99 LATC/VD
 «La municipalité encourage l'utilisation active ou passive de l'énergie solaire. Elle peut accorder des dérogations aux règles concernant la pente des toits, les matériaux, le traitement architectural et l'orientation des bâtiments, à condition que ceux-ci demeurent dans le périmètre et les gabarits fixés par la loi et les règlements, qu'ils ne portent pas atteinte à l'esthétique et que la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites soit respectée» (al. 1).
 «Les capteurs solaires implantés dans le terrain ne sont pas compris dans le coefficient d'occupation du sol et peuvent être érigés dans l'espace réglementaire séparant les constructions de la limite de propriété, à condition de ne pas dépasser trois mètres de hauteur sur le sol naturel et de ne pas gêner les voisins» (al. 2).

• Exemple: art. 39 RATC/VD
 «A défaut de dispositions communales contraires, les municipalités sont compétentes pour autoriser, après enquête publique, sous réserve de l'article 112 de la loi, dans les espaces réglementaires entre bâtiments ou entre bâtiments et limites de propriété, la construction de dépendances de peu d'importance, dont l'utilisation est liée à l'occupation du bâtiment principal» (al. 1)
 «Par dépendances de peu d'importance, on entend de petites constructions distinctes du bâtiment principal, sans communication interne avec celui-ci, comportant un rez-de-chaussée et ne dépassant pas trois mètres de hauteur à la corniche, mesurés depuis le terrain naturel, telles que pavillons, réduits de jardin ou garages particuliers pour deux voitures au plus. Ces dépendances ne peuvent en aucun cas servir à l'habitation ou à l'activité professionnelle» (al. 2).
 «Ces règles sont également valables pour d'autres ouvrages que des dépendances proprement dites: murs de soutènement, clôtures, place de stationnement à l'air libre notamment» (al. 3).
 «Ces constructions ne peuvent être autorisées que pour autant qu'elles n'entraînent aucun préjudice pour les voisins» (al. 4).
 «Sont réservées les dispositions du Code rural et de la loi vaudoise d'introduction du Code civil, ainsi que celles relatives à la prévention des incendies et aux campings et caravanings» (al. 5).

Des clauses de dérogation spéciales permettent d'accorder une dérogation à une (par exemple art. 301 LCA) ou plusieurs (par exemple art. 17bis LC/ZH) prescriptions de droit matériel, voire visent une situation conflictuelle bien précise (les trois exemples précités). L'adoption de clauses de dérogation spéciales présente certes de grands avantages; toutefois, selon la réglementation cantonale, elle peut comporter aussi des inconvénients.

• Avantages

Les *conditions* d'octroi d'une dérogation peuvent être fixées de manière très précise si elles se limitent à certaines prescriptions; de même, les *effets juridiques* – soit l'étendue de l'avantage accordé – peuvent être définis avec précision, compte tenu de la finalité de la norme particulière et des conflits qui résultent généralement de son application.

Lorsque les conditions et/ou les effets juridiques d'une clause de dérogation spéciale sont précisés avec exactitude, le pouvoir d'appréciation de l'autorité chargée de l'octroi du permis de construire s'en trouve considérablement restreint, ce qui facilite l'application des dérogations: par rapport aux clauses de dérogation générales, cette forme de dérogation procure une plus grande fiabilité et sécurité, sur le plan juridique, au maître de l'ouvrage et aux autres intéressés. Il importe de tirer un profit réel des possibilités offertes par les clauses de dérogation spéciales; sinon la différence par rapport aux clauses de dérogation générales est d'ordre purement formel par rapport à la systématique légale.

• Inconvénients

Le fait qu'une réglementation cantonale prévoit uniquement le système des clauses de dérogation spéciales (par exemple BS) a pour inconvénient de rendre impossible des dérogations à des prescriptions non munies d'une clause d'exception, sauf examen sous l'angle restrictif de l'art. 4 Cst. (cf. chiffre 3.3.3). Pour éviter ce genre de lacunes, il y a lieu de combiner les deux systèmes (comme dans le canton de ZH). Dans ce cas, la clause de dérogation spéciale l'emporte sur la clause de dérogation générale, qui n'est désormais applicable qu'à titre subsidiaire.

3.3.6 Dérogations avec mention de précarité

Des dérogations peuvent être accordées à la condition que le propriétaire s'engage, pour le cas où les circonstances juridiques ou de fait viendraient à changer, à rétablir la situation telle qu'elle aurait existé en l'absence de toute dérogation. En pareil cas, l'autorisation est soumise à une réserve expresse de révocation et les droits conférés ont une validité provisoire pour une durée indéterminée. Une telle situation est d'autant plus atypique que la procédure de permis de construire doit en principe régler de manière complète et définitive la situation juridique (voir → unité de l'autorisation). Il convient de prendre deux aspects en considération:

- Des mentions de précarité (où sous «réversal») ne doivent être exigées que si elles se justifient pour des raisons objectives importantes, sans quoi la protection des droits acquis, garantie en vertu des investissements consentis, est exclue d'entrée de cause.
- D'autre part, une dérogation sous cette réserve peut se justifier pour des raisons de proportionnalité, dans les cas où elle peut apparaître, aux yeux du propriétaire, comme une mesure moins sévère que le refus pur et simple de son projet de construction.

• Exemple: art. 55, al. 3 LC/FR,
cité sous chiffre 3.3.4

• Exemple: art. 101 LAC/ZH
«Les constructions et installations non conformes au plan d'alignement doivent être entretenues et modernisées conformément au but d'utilisation précédent» (al. 1).
«Des interventions plus importantes ne peuvent être accordées que si le plan d'alignement ne doit pas être revu dans un laps de temps prévisible et que des dispositions accessoires en matière d'autorisation de construire excluent l'obligation pour la commune d'indemniser, en raison de la plus-value résultant d'un plan d'alignement» (al. 2).

- Exemple: art. 82 LATC/VD
 «L'article 80 est applicable par analogie aux bâtiments frappés d'une limite des constructions, sous les réserves suivantes:
 - a) le permis pour les travaux de transformation partielle ou d'agrandissement ne peut être accordé que moyennant une convention préalable de précarité passée entre le propriétaire et l'autorité compétente, par laquelle le propriétaire s'engage à renoncer, en cas d'expropriation, à réclamer la plus-value résultant des travaux, des exceptions peuvent être prévues par voie réglementaire;
 - b) la convention de précarité fait l'objet d'une mention au registre foncier qui en précise la portée; elle est opposable en tout temps au propriétaire, notamment en cas d'expropriation matérielle ou formelle;
 - c) la reconstruction empiétant sur une limite des constructions n'est pas autorisée».

L'art. 100 LAC/ZH prévoit de telles possibilités pour les cas où le plan d'alignement est dépassé pour la première fois par des constructions en saillie au-dessus du sol. Pour les constructions existantes, cette disposition est tout aussi actuelle que l'art. 101 al. 2 cité plus haut, qui autorise des extensions de parties de construction qui dépassent déjà l'alignement (ce qui constitue une → protection étendue des droits acquis). A défaut de flexibilité suffisante en matière d'alignement d'une construction conforme jusqu'ici au plan d'alignement, il est ainsi possible de réaliser après coup des encorbellements ou des balcons: dans plus d'un cas, ces ouvrages doivent trouver appui sur le sol – ce qui est contraire aux prescriptions en matière d'alignement – afin d'éviter, au moment de leur édification, des «ponts thermiques» inutiles (cf. Projet de rénovation 12: agrandissement des balcons).

3.3.7 Appréciation

Il n'existe vraisemblablement aucune autre institution juridique en matière de constructions qui soulève autant de questions et provoque autant de discussions interminables que la dérogation. Cette observation concerne en premier lieu les clauses de dérogation générales, dont nous étudierons les aspects suivants:

- *Le sens et le but des clauses de dérogation générales* est de permettre de prendre, en application d'une norme quelconque de droit matériel, des

décisions qui répondent aux besoins de la situation dans tous les cas imaginables, mais non prévus à l'avance. C'est pour cette raison qu'il convient de renoncer à énumérer à titre exemplaire des situations justifiant une telle dérogation: elles provoqueraient en fin de compte plus de confusion dans les esprits qu'elles ne concourraient à une interprétation correcte de la disposition d'exception.

- *La fixation de conditions et de charges liées à la délivrance d'une autorisation de construire fondée sur une clause de dérogation générale est injustifiée* en fait, si elle a pour effet d'entraîner pour le promoteur plus de restrictions qu'il en subirait en vertu d'une autorisation «normale» de construire. Les clauses de dérogation générales entendent en effet corriger les insuffisances dont le législateur s'est rendu coupable (voir les remarques introductives sous chiffre 3.3.1). Dans cette mesure, le maître de l'ouvrage intéressé n'est pas «lui-même responsable» de sa situation et ne saurait être «puni» en se voyant imposer des conditions ou des charges.

- *Les problèmes survenant régulièrement* lors de constructions ou de transformations *ne* peuvent pas être résolus simplement par des clauses de dérogation générales, car c'est en principe la tâche du législateur et des responsables de la planification de résoudre les conflits d'intérêts qui apparaissent souvent et de manière typique.

Toutefois, grâce à l'établissement de plans directeurs d'aménagement de quartier (solution planifiée) et/ou à l'adoption de clauses de dérogation spéciales appropriées (solution législative), il est possible de conférer à l'autorité d'application le pouvoir d'appréciation dont elle a besoin pour se prononcer notamment en matière de rénovation de périmètres.

- *Les plans ayant force obligatoire pour les autorités en tant qu'instruments d'interprétation lors de procédure de permis de construire*

Grâce à des plans directeurs communaux détaillés et soigneusement étudiés, il est possible d'atténuer les problèmes qui se posent lors de l'application des prescriptions générales en matière de construction et de résoudre les situations d'exception qui en découlent: → les plans directeurs d'aménagement de quartier, qui, par nature, ne contiennent pas de normes obligatoires pour les propriétaires, peuvent contribuer sensiblement au développement d'une pratique transparente de la part des autorités. L'octroi de dérogations apparaît beaucoup moins

suspect lorsque l'autorité chargée de l'octroi du permis de construire peut s'appuyer, dans son appréciation, sur un concept de portée générale et ayant force obligatoire, et qu'elle peut ainsi justifier pleinement ses décisions.

La nécessité d'un plan directeur de quartier englobant plusieurs parcelles ressortit également à la clause d'autorisation spéciale citée plus haut à l'art. 7a LC/BS (cf. chiffre 3.3.5): aux termes de cette disposition – et à l'inverse des réglementations courantes concernant les → constructions d'ensembles – il est possible d'accorder, pour des raisons urbanistiques, de très larges dérogations en faveur d'un projet de construction particulier. Si l'on vise à la transparence des décisions d'appréciation, on ne voit pas comment on pourrait renoncer à l'établissement d'un plan directeur de quartier, vu que les exigences légales énumérées en annexe de la LC/BS (chapitre E) sont nécessairement formulées de manière abstraite – même si elles sont fort détaillées. Ainsi donc, la réglementation légale ne permet pas à elle seule d'apporter une solution satisfaisante (voir aussi chiffre 3.4.3.3 à propos des «Avantages analogues à ceux des constructions d'ensemble pour des projets individuels»).

• *Prévoir des clauses d'autorisation spéciales en plus grand nombre*

Des questions d'appréciation délicates ne se posent véritablement qu'à propos de l'application des clauses d'autorisation générales car, s'agissant d'une clause d'autorisation spéciale, la pesée des intérêts a été effectuée dans une large mesure par le législateur, de sorte qu'il y a peu à craindre que l'autorité compétente se laisse guider dans ses décisions par des considérations contraires aux faits ou tranche de manière arbitraire. Lorsque les conditions et les conséquences juridiques sont déterminées avec exactitude, un état de fait aussi exceptionnel relève davantage d'une dispositions spéciale tout à fait ordinaire (*lex specialis*): la norme de base faisant obstacle à la construction ou à la transformation est à ce point individualisée dans un cas concret par la clause d'autorisation spéciale que cette dernière peut être appliquée en principe en tant que norme légale autonome. En pareil cas, la norme de base ne peut servir d'outil d'interprétation que de manière restreinte, la prescription spéciale comportant une finalité normative largement autonome (à l'inverse de l'application des clauses d'autorisation générales qui doivent tenir compte avant tout du sens et du but de la norme dont on veut se «libérer»).

Lorsque les clauses d'autorisation spéciales sont suffisamment individualisées, on peut renoncer à l'exigence des «circonstances particulières», dont la doctrine de droit administratif en fait une condition pour l'application des clauses d'autorisation générales, ceci afin de respecter la séparation des pouvoirs. Ces considérations sont encore pertinentes s'agissant des dérogations accordées sous mention de précarité car, en pareil cas, il n'est pas nécessaire de procéder à une pesée définitive des intérêts.

Pour résoudre les difficultés qui peuvent surgir lors de l'octroi d'une dérogation, on peut recourir, selon les cas, à différentes procédures notamment:

• *Prise de contact préalable avec les autorités*

Dans le cadre d'une procédure de permis de construire, le maître de l'ouvrage désire souvent obtenir, «de gré ou de force» une dérogation, les modifications qu'il devra éventuellement apporter à son projet pouvant entraîner des frais supplémentaires importants. Pour éviter ce genre d'impasses, il convient d'obtenir, dans une phase préliminaire, une → décision préjudicielle.

• *Plans d'affectation spéciaux en tant que solutions de rechange à une dérogation?*

Selon la structure légale des plans d'affectation spéciaux, ces derniers représentent de véritables solutions de rechange à l'octroi d'une dérogation, car, contrairement aux plans directeurs dont il a été question plus haut, ils contiennent des dispositions qui lient les propriétaires. Toutefois, lorsque la procédure de permis de construire concerne une parcelle individuelle de moindre importance, le plan d'affectation spécial *doit se limiter à des prescriptions tout à fait appropriées* et représenter, dans l'idéal, *une solution de rechange à la réglementation de base*. Il est ainsi possible d'obtenir qu'une mesure dérogeant au mode de construction normal puisse être appliquée à une parcelle particulière, sans qu'il soit nécessaire de planifier *de manière approfondie* l'ensemble du périmètre touché par le mode de construction spécial (voir observations à propos des → plans d'affectation spéciaux, en particulier chiffre 4.6.4 et 4.6.7).

• Au surplus, il convient d'examiner suffisamment tôt s'il est loisible d'obtenir la marge de manœuvre requise sur la base → d'accords de droit privé dans la mesure où le droit public supplétif l'autorise (cf. chiffre 3.6.4.2).

3.4 Constructions d'ensembles (Gesamtüberbauungen)

3.4.1 Nature et fonction des constructions d'ensembles; délimitation

Contrairement aux → plans d'affectation spéciaux, les dérogations à la réglementation de base nécessaires à la réalisation de constructions d'ensembles sont accordées dans le cadre d'une procédure administrative.

Lorsque les conditions particulières – énumérées en détail dans la loi – sont réalisées, il est possible, à l'inverse de ce qui est le cas pour une → dérogation, de s'écarter d'«un seul coup» de plusieurs prescriptions, sans qu'il soit nécessaire de motiver séparément chaque dérogation à une norme particulière de construction: l'exécutif a ainsi la possibilité d'*apprécier le projet dans son ensemble*, compte tenu des limites prévues par la loi.

En autorisant des constructions d'ensembles, le législateur entend favoriser la réalisation de «grands projets», tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Toutefois, certains exemples ressortissant aux années 60 et 70 laissent planer des doutes sur la possibilité d'atteindre cet objectif. En effet, les projets déficients issus de cette période, et plus particulièrement les grands ensembles, ne répondant plus aux exigences fonctionnelles et esthétiques actuelles, ils nécessitent souvent des rénovations comparativement beaucoup plus précoces et importantes.

3.4.2 Les réglementations légales

- Exemple: art. 75 LC/BE («Liberté de conception lors de projets communs»)
«En cas d'élaboration en commun de projets en vue de la construction de plusieurs bâtiments sur un terrain, les distances à la limite et par rapport aux autres bâtiments, l'ordre de construction ainsi que la longueur et la largeur des bâtiments sur ce terrain peuvent être conçues librement aux conditions posées ci-après» (al. 1).
«La liberté de conception présuppose que:
 - a) *la nature et le degré d'affectation de la zone soient respectés;*
 - b) *l'aménagement en commun de terrains de jeu ainsi que de places de stationnement pour véhicules soit en principe prévu;*
 - c) *il ne soit pas porté atteinte à des intérêts prépondérants;*
 - d) *l'exécution des constructions soit au besoin garantie par des conventions de droit privé» (al. 2).*
«Les communes peuvent prévoir, dans la réglementation de base une liberté de conception plus grande. Le 2^e alinéa reste néanmoins applicable» (al. 3).
«La liberté de conception est exclue:
 - a) *pour des bâtiments et installations de nature particulière (art. 19 ss) et pour les zones à planification obligatoire (art. 92 ss);*
 - b) *pour les autres zones désignées dans la réglementation de base» (al. 4).*

- Exemple: art. 18 RC/Frauenfeld («Mode de construction dense»)

«Le mode de construction dense a pour but une utilisation judicieuse du sol dans les zones d'habitation et les zones mixtes d'habitation et d'artisanat, conformément au règlement des zones. A défaut de prescriptions particulières, les dispositions réglant le mode de construction standard sont applicables» (al. 1).

«Le mode de construction dense doit répondre aux exigences suivantes:

- a) l'utilisation du mode de construction semi-ouvert et contigu pour les groupes de bâtiments contigus;
- b) les constructions doivent être rangées avec soin en respectant la structure du milieu bâti existante et les lignes du paysage;
- c) les surfaces destinées aux déchets doivent être situées en dehors de l'agglomération ou enfouies sous terre;
- d) l'équipement public doit être aussi avantageux que possible;
- e) l'énergie doit être utilisée de manière optimale, grâce en particulier à une orientation adéquate des constructions, à une courte projection des façades et à une bonne isolation;
- f) des habitations tranquilles, ensoleillées, présentant des dispositions en plans variables et garantissant tant la sphère privée que la possibilité d'organiser une vie individuelle au foyer et dans le jardin sont les garants d'une bonne qualité de vie;
- g) la création de zones communautaires, telles que places de jeux, espaces verts, locaux communs et lieux de rencontre, doit garantir en outre une qualité d'habitat élevée» (al. 2).

«Les groupes de bâtiments érigés en mode de construction dense doivent comprendre au moins:

- en zone UH1 10 unités d'habitation
- en zones UH2a et UH2b 12 unités d'habitation
- en zones H 2 et UH2 18 unités d'habitation.

Sont assimilées à des unités d'habitation et autorisées des exploitations artisanales et commerciales représentant au plus un tiers de l'occupation brute du sol» (al. 3).

«En mode de construction dense, il n'est pas possible d'augmenter le taux d'utilisation par le biais d'un plan-masse ou d'un plan d'aménagement» (al. 4).

Pour le surplus, l'art. 31 définit les dérogations maximales admissibles par rapport au mode de construction standard en ce qui concerne le coefficient d'utilisation, la longueur, les distances et la hauteur des bâtiments (al. 1-3); il exige en outre que la structure des unités d'habitation soit ordonnée dans certains types de zones sur un plan vertical (al. 5).

- Exemple: art. 69 ss LAC/ZH («Constructions d'ensembles»)

- La réglementation de base du plan d'affectation doit prévoir expressément la possibilité de construction d'ensembles (art. 69).

- La surface minimale à acquérir; selon le type de zones, de 4000 à 8000 m² (art. 70).

- Les exigences formulées en détail concernant la qualité de la construction (art. 71):

«Les constructions et les installations, ainsi que leurs alentours, doivent être aménagés avec un soin particulier et être équipés de façon appropriée» (al. 1).

«Pour en juger, il y a lieu de prendre en considération plus particulièrement les critères suivants: rapport avec le site, l'environnement des constructions et du paysage; la volumétrie et l'aspect architectural des bâtiments; la situation, l'affectation, l'étendue et l'aménagement des surfaces non bâties; l'habitat et la salubrité de l'habitat; la solution aux problèmes de circulation et d'approvisionnement; le genre et le degré d'équipement» (al. 2).

- Énumération des possibilités maximales laissées aux communes d'accorder des dérogations par rapport au mode de construction standard, en particulier limitation d'un bonus d'utilisation à 10 % et restrictions absolues quant au nombre d'étages (art. 72).

- Condition concernant la demande d'autorisation de bâtir uniforme et le réversal de la construction d'ensemble (art. 73).

3.4.3 Appréciation

3.4.3.1 Généralités

Les prescriptions relatives aux constructions d'ensembles telles qu'elles existent actuellement dans les différents cantons permettent avant tout de réaliser de grands projets de constructions nouvelles. Il est ainsi possible d'appliquer des modes de construction denses sur de grandes surfaces non bâties à l'intérieur de zones à bâtir.

Toutefois, il n'est généralement pas possible d'utiliser cet instrument pour des projets de rénovation d'ordre général et des modifications ponctuelles de certaines parcelles en particulier – comme le souhait en est souvent formulé pour une rénovation intérieure – cela pour les raisons suivantes:

• Calcul de l'utilisation

Les surfaces déjà utilisées par les constructions existantes ne peuvent pas être prises en compte

dans tous les cantons pour calculer la surface utilisable pour des constructions d'ensembles. En pareils cas, la prise en considération des constructions existantes – même si celles-ci sont réévaluées dans le cadre des travaux de rénovation afin de respecter des exigences de qualité supérieure – rend impossible une construction d'ensembles.

• *Ampleur minimale du projet; absence de possibilité de procéder par étapes*

On exige que le projet présente une certaine ampleur minimale (voir les exemples sous chiffre 3.4.2: art. 75 al. 1 LC/BE: construction de «plusieurs bâtiments» sur un terrain; art. 18 al. 2 RC/Frauenfeld: nombre d'unités d'habitation requises; art. 70 LAC/Z: surface minimale variant entre 4000 et 8000 m²). Ces exigences minimales strictes sur le plan quantitatif ne tiennent pas toujours compte de la situation qui règne sur des territoires déjà largement bâtis: dans un quartier étendu, la propriété est la plupart du temps répartie entre divers détenteurs. Comme l'état des constructions existantes varie d'un bâtiment à l'autre, il se produira rarement que tous les propriétaires parviennent à s'entendre au même moment sur un projet de réalisation commun. Cela est particulièrement vrai lorsque des rénovations ont déjà été effectuées à une date récente; dans ce cas, il n'est pas question pour les propriétaires concernés d'entreprendre de nouvelles restaurations, ne serait-ce que pour des raisons financières.

Etant donné que les constructions d'ensembles reposent sur un projet d'exécution, il est nécessaire de présenter une demande de construction uniforme, ce qui a pour effet d'exclure, tant pour des raisons matérielles que formelles, la possibilité d'exécuter le projet par étapes, comme d'aucuns pourraient le souhaiter: d'une part, la demande de construction uniforme doit permettre un examen de l'ensemble du projet du point de vue de sa conformité avec les exigences de qualité fixées par la loi. Il s'ensuit que l'autorisation ne sera accordée que si l'exécution intégrale du projet est garantie. D'autre part, la validité des autorisations de bâtir est toujours limitée dans le temps.

• *Possibilités restreintes de déroger à la réglementation de base*

Du fait que la loi fixe de manière restrictive les possibilités de déroger à la réglementation de base, on ne dispose pas la plupart du temps de la marge de manœuvre nécessaire ni de la souplesse, requise pour les territoires déjà largement bâtis. Alors que,

pour les périmètres réservés aux nouvelles constructions, l'octroi d'un bonus d'utilisation de 10% ou une disposition permettant de dépasser d'un étage le nombre d'étages autorisé peut apporter la liberté de mouvement nécessaire, ces mesures sont le plus souvent insuffisantes dans le cas des transformations. Pour que les exigences de qualité supérieures, telles qu'elles sont fixées pour des constructions d'ensembles, puissent être appliquées *après coup* à un quartier déjà existant, il faudrait dans la plupart des cas pouvoir déroger plus largement à la réglementation de base, pour peu que l'on entende conserver un espace extérieur suffisant et manœuvrer avec nuances.

Selon la réglementation cantonale adoptée, il est possible d'échapper aux problèmes exposés par l'adoption de → plans d'affectation spéciaux. Grâce en particulier à la possibilité offerte par ce genre de plans d'échelonner la réalisation des différents projets par étapes, on peut inclure, dans l'opération, des terrains ou des constructions particulières qui n'ont pas besoin d'être rénovées dans l'immédiat.

3.4.3.2 Terrain déjà bâti selon les prescriptions relatives aux constructions d'ensembles

Il existe au moins un cas dans lequel l'ampleur minimale requise pour l'exécution d'un projet ne devrait pas soulever de difficultés: lorsque un terrain a été bâti selon les prescriptions relatives aux constructions d'ensembles, les avantages accordés précédemment s'appliquent en principe au projet de rénovation. Il convient toutefois de tenir compte des points suivants:

• *Construction d'une aire sous réversal*

L'autorité compétente a accordé jadis des avantages particuliers dans le domaine de la construction et de l'utilisation en dérogeant aux prescriptions en vigueur à l'époque, ce à la condition que, pendant toute l'existence du groupe bâti, celui-ci ne subisse aucune modification importante qui s'écarterait de la demande de construire primitive (construction d'une aire sous réversal). Dans ces conditions, il n'est pas question de poursuivre le développement des constructions en sollicitant de nouveaux avantages dans le cadre d'un projet commun, si cela doit entraîner d'importantes modifications structurelles (augmentation de la superficie d'utilisation, affectation mixte avec exploitation artisanale dans une zone vouée exclusivement à l'habitation, etc.), même si les exigences minimales concernant la surface mobilisée ou le nombre de

bâtiments sont satisfaites. Il faut alors se demander s'il ne faudrait pas supprimer ces reversaux (par exemple radiation «volontaire» de l'inscription au registre foncier requise par la commune ou abrogation par le biais d'un remaniement de zones).

• *Evolution de la notion de qualité du milieu bâti*

Les opinions à propos de ce qu'il faut entendre dans un cas concret par «équipement particulièrement approprié», «intégration convenant bien à la structure du milieu bâti existant et au paysage», etc. changent continuellement. Il n'est dès lors pas rare qu'une modification des conceptions intervenue depuis la création de l'aire fasse obstacle au développement des constructions, au point de réduire à néant des projet d'assainissements économiquement supportables – englobant une grande partie de la structure existante. Si des améliorations satisfaisant aux nouvelles exigences ne peuvent être réalisées qu'au prix de nouvelles dérogations dépassant de beaucoup les possibilités strictes afférentes à la construction d'une aire (par exemple édification de constructions complémentaires qui excèdent le bonus d'utilisation), il ne reste plus qu'à recourir à un déclassement de zone ou à un plan d'affectation spécial.

• *Impossibilité de procéder par étapes*

Même lorsque la double raison évoquée ci-dessus ne devrait en principe pas faire obstacle à l'application des prescriptions relatives aux constructions d'ensembles, l'impossibilité de procéder par étape peut soulever des problèmes. Les constructions de grands ensembles exigent la plupart du temps des adaptations évolutives qui tiennent compte des intérêts des locataires en place (éviter des déménagements forcés). Dans le cas de coopératives (d'habitation), les projets de transformation heurtent en plus des obstacles en raison de la structure d'âge des habitants: lorsque, au fil des années, la majorité des appartements occupés par des familles n'abritent plus qu'une ou deux personnes seules, la plus grande partie des locataires ne souhaite plus de transformations. Aussi, dans de tels ensembles d'habitations coopératives surannées, les projets d'assainissement échouent trop souvent devant l'assemblée générale où les opposants aux rénovations sont majoritaires.

C'est pourquoi, s'agissant d'habitats, construits à l'origine, conformément aux normes valables pour les constructions d'ensembles, il importe d'étudier la possibilité d'adopter des plans d'affectation spéciaux, permettant des dérogations supplémentaires

à la réglementation de base. On pourra ainsi procéder à des rénovations par étapes et éviter des déménagements à l'intérieur de l'ensemble d'habitation (emménagement de jeunes ménages de plusieurs personnes, maintien de la génération plus âgée dans les appartements non rénovés).

3.4.3.3 Propositions de solutions modernes: octroi des privilèges prévus pour les constructions d'ensemble en faveur de projets individuels

Depuis peu, divers cantons tentent, par des révisions législatives, de faciliter le développement des constructions existantes, en étudiant les instruments se rapprochant de ceux qui sont utilisés pour les constructions d'ensembles que nous venons de décrire. Ils doivent permettre aux autorités compétentes d'accorder des dérogations supplémentaires par rapport au mode de construction standard en concernant les distances, le nombre d'étages, la longueur des bâtiments ou l'affectation, cela également en faveur de projets de transformation touchant des constructions individuelles: la condition prévoyant l'affectation d'un périmètre d'une grande étendue afin de garantir un concept général convaincant étant abandonnée.

De telles possibilités de solution sont comparables à l'octroi de dérogations, dans la mesure où il est possible d'accorder des avantages particuliers à des projets concernant un seul objet. Mais contrairement aux dérogations, l'autorité compétente peut s'écarter davantage de la réglementation de base et procéder à une *appréciation globale du projet*: il convient pour ce faire d'établir dans l'abstrait une liste étendue des exigences de qualités, telle qu'elle est utilisée pour réglementer les constructions d'ensembles.

- Exemple: projet d'un art. 18bis du RC/Frauenfeld («Augmentation de la densité»)

«L'augmentation de la densité des constructions dans les quartiers existants a pour but une utilisation judicieuse du sol ainsi que la conservation et l'amélioration des structures urbaines. Sauf prescriptions contraires, les dispositions du mode de construction standard sont applicables» (al. 1).

«Sont considérées comme des mesures destinées à augmenter la densité: les transformations, annexes, exhaussements, constructions intermédiaires et de liaison dans les zones d'habitation et les zones d'habitation, d'artisanat et de commerce, qui servent à étendre les surfaces de logement et d'activité, ainsi qu'à favoriser une cohabitation au niveau du quartier viable. Elles sont applicables aux constructions individuelles, aux groupes d'habitations ou à des aires d'ensembles qui ont été construits avant l'entrée en vigueur du présent règlement» (al. 2).

«Le conseil municipal peut accorder, pour des mesures propres à augmenter la densité, des dérogations aux prescriptions régissant le mode de construction standard, notamment lorsque les conditions suivantes sont remplies:

 - a) prise en compte adéquate des intérêts publics, excluant au moins toute dégradation pour la communauté;
 - b) les intérêts dignes de protection des voisins (notamment l'éclairage et l'ensoleillement) ne doivent pas être sensiblement lésés;
 - c) éviter une dégradation plus importante des conditions défavorables de la zone;
 - d) insertion adaptée à la structure de l'aire bâtie et à l'aspect du quartier;
 - e) garanties de conditions de salubrité de l'habitat irréprochables;
 - f) présence de réduits adaptés fonctionnellement aux habitations (caves, galetas, etc.) occupant une surface minimale de 1/12 de la surface brute habitable;
 - g) observation des prescriptions de la police du feu et de la sécurité;
 - h) bon engazonnement des espaces libres, entretien des pelouses et création de places de jeux pour enfants d'une taille suffisante et situés de manière adéquate» (al. 3).

«Les dispositions relatives à un état de fait qui est réglé de manière exhaustive par la loi sur les constructions et son ordonnance d'application ne peuvent pas être modifiées» (al. 4).

«Des augmentations de la surface brute des étages qui nécessitent plus de 3 places de stationnement pour les véhicules à moteur exigent l'aménagement en sous-sol des places de parc supplémentaires nécessaires ou le parcage des véhicules en sous-sol» (al. 5).

La question qui se pose à propos de telles propositions de solution a trait à l'appréciation des *qualités du projet par rapport aux exigences purement abstraites fixées dans la loi*. Pour qu'un projet individuel puisse être examiné du point de vue de sa compatibilité avec les projets de développement à long terme du quartier en question, il importe que la collectivité fournisse les prestations préalables nécessaires: en élaborant des plans directeurs d'aménagement de quartiers, il est possible de conférer aux autorités chargées de trancher le pouvoir d'appréciation adéquat et de créer la transparence nécessaire; en effet, les exigences de qualités formulées de manière abstraite par la loi pourront être vérifiées sur la base des possibilités de développement *concrétisées par un plan*. Au surplus, on garantit ainsi un droit de consultation démocratique: en effet, les autorités doivent veiller à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement de tels plans (art. 4 LAT). Sans l'élaboration de plans concrets – pour les différents secteurs du territoire – il n'est pas possible d'obtenir des résultats d'ensemble satisfaisants. D'autre part, à défaut de bases d'appréciation transparentes, on peut difficilement justifier des décisions d'autorisation fondées sur de telles «procurations en blanc».

Il convient encore d'observer que les législations cantonales n'autorisent pas toujours des solutions conformes au modèle du projet de l'art. 18bis du RC/Frauenfeld (cité ci-dessus): lorsque les communes disposent, en vertu du droit cantonal, d'un instrument détaillé en matière de planification et de construction, elle n'ont plus la compétence de créer des institutions conférant à la fois les avantages de la construction d'ensembles et des dérogations.

L'introduction d'«avantages prévus pour les constructions d'ensembles en faveur de projets individuels» exige que l'on tienne compte des éléments suivants:

• *Bases légales*

Le droit cantonal doit réserver aux communes la liberté d'action nécessaire pour introduire de telles institutions ou alors ces dernières doivent être prévues par le droit cantonal.

• *Concrétisation de la rénovation de quartier souhaitée sous forme de plan*

Pour garantir des résultats d'ensemble satisfaisants et la transparence nécessaire, l'octroi de «procurations en blanc» de ce genre en faveur de l'exécutif

doit être subordonné à l'existence d'un → plan directeur d'aménagement de quartier. Deux possibilités entrent en ligne de compte: ou bien l'élaboration d'un tel plan est envisagée à l'occasion d'un projet concret de rénovation; en pareil cas, on évitera des dépenses de planification pour des secteurs qui n'ont pas à être touchés dans l'immédiat. Ou alors la commune établit à l'avance, à titre de *prestation préalable*, des plans directeurs de quartier pour les périmètres où l'autorité entend favoriser une activité en matière de construction.

3.5 «Clause générale d'esthétique»

3.5.1 Nature et fonction des clauses générales d'esthétique

• Exemple: art. 94 LC/TG («Protection du site») *«Les constructions et installations ne doivent pas ternir l'image du paysage, du site, du quartier et des routes. Elles doivent s'insérer dans leur environnement de manière à ne pas ternir l'image d'ensemble.»*

L'aspect extérieur d'une construction et l'aménagement de son environnement sont déterminés en principe dans une large mesure par les différentes prescriptions régissant les constructions (distances, hauteur des bâtiments, normes applicables aux formes de toitures admissibles, obligation de faire pousser de la végétation, etc.).

Les clauses générales d'esthétique interviennent dans les cas particuliers où, en dépit de l'observation de toutes les autres prescriptions en matière de construction, l'on n'est pas parvenu à un résultat d'ensemble satisfaisant d'un point de vue urbanistique ou architectural; elles constituent un relais devant assurer l'image du site recherchée.

Les clauses générales de ce type ne servent pas seulement à interpréter les autres prescriptions en matière de construction: elles sont généralement conçues comme des normes de construction applicables comme telles. Cette observation a une double conséquence:

- Chaque fois que les autres dispositions sont muettes sur les aspects structurels d'une construction – par exemple en ce qui concerne le

choix de matériaux particuliers ou des couleurs du revêtement d'un bâtiment non protégé – ce n'est qu'en vertu d'une clause générale d'esthétique que l'on peut juger si une mesure est compatible avec la configuration du site.

- Mais c'est également dans d'autres domaines ayant trait à la volumétrie ou à des aspects extérieurs d'une construction, lesquels sont en principe réglementés par des prescriptions particulières que la clause générale d'esthétique peut faire obstacle à un projet par ailleurs conforme au règlement des constructions. Dans ce cas, les intérêts qu'elle défend peuvent se trouver en conflit direct avec ceux que poursuivent les autres dispositions en la matière. L'autorité chargée de l'octroi du permis de construire – qui dispose, par la nature des choses, d'un large pouvoir d'appréciation – doit alors procéder à une pesée des intérêts en présence qui peut aller si loin que l'application d'une norme particulière (par exemple prescription concernant les distances) demeurera partiellement en suspens dans un cas particulier. En pareils cas toutefois, moult raisons plaident en faveur de la réalisation du mode de construction conforme aux prescriptions en la matière: en effet, si une norme de construction particulière apparaît généralement peu judicieuse, d'un point de vue esthétique pour un quartier tout entier, il y aurait lieu d'apporter les corrections nécessaires en modifiant les plans. En effet, il découle de la nature de la clause générale d'esthétique en tant qu'instrument de la procédure de permis de construire que les décisions s'y rapportant ne sauraient conduire à l'abrogation d'un plan de quartier accepté démocratiquement, conformément au règlement de zones et des constructions.

3.5.2 Interdiction de défigurer, obligation d'harmoniser

Selon la réglementation cantonale, il est question s'agissant de la clause générale d'esthétique, soit d'«interdiction de dénaturer», soit d'«obligation d'harmoniser» (clause d'harmonisation négative ou positive).

• Exemple d'une clause d'harmonisation positive: art. 238 LAC/ZH
«Les constructions, installations et leurs alentours doivent, en soi et par rapport aux constructions et au paysage environnant, être aménagées, dans leur ensemble et dans le détail de chaque partie, de manière à dégager une image d'ensemble satisfaisante; cette exigence concerne également les matériaux et les couleurs» (al. 1).
«Il y a lieu d'accorder une attention particulière aux objets tombant sous le coup de la protection de la nature et du patrimoine; ils ne doivent pas être détériorés par des modifications d'affectation ou des travaux d'entretien, même si ces derniers ne sont pas soumis à une autorisation de bâtir» (al. 2).
«Lorsque les circonstances le permettent, l'autorisation de construire peut prévoir le maintien des arbres existants, la plantation d'arbres et de bosquets, ainsi que l'aménagement d'un espace vert devant la maison» (al. 3).

• Exemple d'une clause d'harmonisation négative: art. 54 LC/SG
«Les constructions et installations doivent être conçues d'un point de vue architectural de manière à ne pas défigurer (les environs) par leur dimensions, leur configuration, le matériau utilisé et les couleurs».

Le Tribunal fédéral a défini comme suit la différence entre une clause générale d'esthétique positive et négative à propos de la réglementation zurichoise:

«Cette prescription est une clause générale d'esthétique positive... Les exigences d'une telle norme vont beaucoup plus loin que la simple interdiction d'enlaidissement, dont l'application dans un quartier manquant d'homogénéité et présentant des styles de construction les plus divers

n'est pas soumise à des critères stricts... Lorsqu'en revanche la loi exige expressément une réalisation positive de bonne facture, garantissant un effet d'ensemble satisfaisant, il y a lieu d'appliquer des critères plus stricts.»

Dans l'affaire en question, on a pu interdire la pose de toitures à deux pans en lieu et place de toits plats à défaut d'une intégration suffisante, quand bien même les toitures en question correspondaient parfaitement aux normes de mensuration du règlement des constructions (la question de savoir quel aurait été l'appréciation en cas d'application d'une clause générale d'esthétique négative reste ouverte).

3.5.3 Délimitation

Diverses dispositions se rapportent directement à des questions particulières ayant trait à la forme d'une construction ou de ses alentours, comme par exemple les dispositions concernant l'aménagement d'espaces verts devant les maisons, la création de surfaces de jeux ou de délasserment, etc.

De même, les prescriptions adoptées sur la base du riche arsenal que constitue la législation sur la protection de la nature et du paysage règlent essentiellement et expressément des questions d'aménagement: en pareil cas, les exigences sont formulées généralement de manière détaillée et positive, ce qui rend superflue l'application d'une clause d'esthétique générale à l'immeuble qui fait déjà l'objet d'une mesure de protection des monuments (en revanche, il y a lieu d'assurer, sur la base d'une clause générale d'esthétique, l'aménagement adéquat de l'environnement d'un ouvrage protégé lorsqu'il n'existe pas de dispositions expresses en la matière. L'art. 238 al. 2 LAC/ZH précité constitue un exemple concret d'une telle disposition d'aménagement).

3.5.4 Appréciation

Les principales difficultés résultant de l'application des clauses générales d'esthétique – comme pour l'application des autres institutions afférentes à la procédure de permis de construire – tiennent au large pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité exécutive (et des décisions qu'on est en droit d'attendre d'elle).

On peut débattre à l'infini sur des questions faisant appel au goût. En ce qui concerne les décisions qui sont prises en application d'une clause générale d'esthétique, on est en droit d'attendre qu'elles ne reposent pas sur un quelconque sentiment architectural subjectif, mais soient fondées sur des considérations soigneusement motivées. S'agissant de quartiers déjà largement bâtis, où chaque projet de transformation soulève généralement des questions de structure et de forme, se pose un problème de principe en ce qui concerne les critères à appliquer.

La pratique largement répandue selon laquelle un projet doit être examiné du point de vue de son intégration avec l'environnement au moment de la décision d'autorisation ne saurait être admise telle quelle en tant que recette générale. Une pratique fondée exclusivement sur les structures existantes et exigeant des adaptations en conséquence ne peut se justifier que dans les cas où il convient de prendre en considération des aspects touchant à la protection des monuments. En revanche, lorsque, au regard des constructions existant dans un quartier, il faut envisager de manière réaliste un grand nombre de modifications ponctuelles et étendues, les perspectives de l'évolution à venir ne sauraient être limitées en vertu d'une clause générale d'esthétique.

Pour pouvoir utiliser avec des raisons valables des éléments structurels modernes – en particulier de nouveaux matériaux et de nouvelles techniques – l'on propose de s'écarter du *statu quo* en tant que seul critère d'appréciation. Pour juger de la suffisance de la qualité urbanistique d'un projet de construction ou de transformation, il y aurait lieu, selon cette proposition, de l'examiner en premier lieu en fonction de l'évolution prévisible à long terme des constructions et du paysage dans son environnement immédiat et plus éloigné. A cet effet, il y a lieu d'étudier toutes les dispositions des plans directeurs et d'affectation qui permettent de se prononcer sur l'évolution envisagée. Toutefois, comme la plupart des communes n'ont pas entrepris d'études sur les chances de réalisation d'un plan d'affectation – et par voie de conséquence sur l'évolution urbanistique prévisible – et que l'on s'est rarement occupé jusqu'à ce jour de définir des lignes directrices en matière de forme et de structure, les autorités chargées de l'octroi des permis de bâtir se trouvent régulièrement «à court d'arguments». En d'autres termes, à défaut de bases adéquates, il n'est pas possible d'avancer une argumentation pros-

pective basée sur l'évolution prévisible. C'est pourquoi les autorités compétentes s'en tiennent à ce qui existe et qui leur sert de critère pour exercer leur pouvoir d'appréciation; cette façon de faire n'est que fort rarement reconnue comme arbitraire et désavouée par les autorités de recours.

Bien que – ou parce que – les exigences en matière d'esthétique doivent être décrites avec précision dans un cas concret, il conviendrait donc que, pour chaque immeuble particulier, les pouvoirs publics procédassent à des enquêtes et fassent connaître leurs conceptions en matière d'esthétique, afin de privilégier des décisions objectives. Pour des raisons de sécurité et d'égalité de traitement, cette manière de faire constitue un postulat urgent et justifié dans tous les cas où, pour répondre aux exigences structurelles, il est nécessaire d'apporter des restrictions à l'affectation d'un immeuble, par ailleurs conforme aux normes de construction (par exemple interdiction d'aménager des places de stationnement sur l'espace réservé à la pelouse ou, pour reprendre l'exemple cité plus haut, interdiction de construire après coup des toits à deux pans, quand bien même ils répondaient pourtant aux normes du plan). D'autre part, pour les mêmes motifs, on ne saurait renoncer à des décisions exécutoires ultérieurement dans les cas où, en vertu d'une clause générale d'esthétique, l'on peut exiger des maîtres de l'ouvrage des prestations positives, comme par exemple l'ordre d'arboriser une parcelle déterminée selon un mode bien particulier (voir, à titre d'exemple, la base légale contenue à l'art. 238 al. 3 LAC/ZH).

On ne saurait contester en aucune manière que les clauses générales d'esthétique constituent des instruments valables pour l'aménagement des zones bâties. Toutefois, les questions d'appréciation très délicates qui en découlent ne doivent, à notre avis, être subordonnées à des mesures d'aménagement que dans la mesure où la situation le permet. Dans ce contexte, il faut observer que les idées et concepts dont il est question ici n'ont pas besoin d'être concrétisés par des obligations grevant la propriété (règlement des constructions, plans d'affectation spéciaux, entretien des monuments), cela en raison du fait qu'ils trouvent leur justification dans le pouvoir d'appréciation reconnu par la loi aux autorités décisionnelles. La base juridique pouvant justifier ce pouvoir d'appréciation dans l'application du droit peut être contenue dans un plan directeur communal ou dans l'élaboration de plans directeurs approfondis ou de → plans directeurs d'aménagement de quartier.

3.6 Questions particulières de procédure

3.6.1 Projets de constructions soumis à autorisation; types de procédures

3.6.1.1 Condition générale d'autorisation

Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT). L'autorisation de bâtir représente une mesure administrative préventive qui doit garantir que le projet soit conforme à l'ensemble du droit fédéral et du droit cantonal en la matière (art. 22 al. 2 et 3 LAT).

Comme on vient de le voir, la nécessité d'une autorisation s'étend nécessairement en vertu du droit fédéral, aux projets de transformation ou de changement d'affectation. En exécution de ces dispositions, tous les cantons ont établi un long catalogue – pour l'essentiel identique – de ce qu'il faut entendre par «construction» ou «installation» soumise au droit sur les constructions. Seuls des projets tout à fait secondaires échappent à l'obligation d'une autorisation; au surplus, l'exemption ne concerne que la procédure d'autorisation: elle ne dispense pas l'auteur du projet de respecter les prescriptions matérielles du droit régissant les constructions.

• *Exemple:*

Il est procédé au changement des prises de courant dans un appartement. Certes une telle mesure ne nécessite pas une autorisation, mais il convient de respecter les mesures de sécurité requises et utiliser les produits qui conviennent.

• *Exemple:*

Le propriétaire d'un bâtiment décide, dans le cadre d'une rénovation minimale, de rafraîchir les façades, en changeant de couleur. Comme il s'agit d'un investissement quelque peu important, qui n'est peut-être pas conforme aux exigences minimales en matière d'intégration, une telle mesure sera généralement soumise à un contrôle préventif lors d'une procédure formelle de permis de construire.

• *Exemple:*

Un grand immeuble comportant plusieurs appartements est situé dans une zone à bâtir sur 3 étages, dans laquelle sont également autorisées en principe des exploitations qui n'occasionnent pas de per-

turbations. L'immeuble comprend en outre une annexe d'habitation. Si les appartements existants doivent être utilisés comme bureaux, il y a lieu de requérir une autorisation de bâtir même s'il n'est apporté aucune modification physique soumise à autorisation aux locaux. En effet, il s'agit de vérifier que la nouvelle affectation est bien conforme à l'affectation de la zone et respecte par exemple les prescriptions en matière de stationnement des véhicules.

3.6.1.2 Types de procédures

En principe, tous les projets de construction ou de changement d'affectation sont examinés dans le cadre de ce que l'on appelle la *procédure ordinaire de permis de construire*. Selon les cantons, c'est une autorité cantonale ou communale qui est compétente à cet effet (le plenum de l'exécutif communal ou une commission; le gouvernement cantonal ou un service cantonal particulier). Indépendamment des dispositions légales applicables à un projet de construction et des différentes autorités qui peuvent être appelées à se prononcer, la demande de permis de construire doit être déposée régulièrement auprès de l'autorité ordinaire compétente pour la délivrance des autorisations de construire; celle-ci suspend sa décision jusqu'au moment où les autorisations spéciales ont été accordées ou bien subordonne cas échéant sa décision à des conditions (voir plus loin → unité de l'autorisation). Dans le cadre d'une procédure ordinaire de permis de construire, le projet de construction doit être présenté dans les formes requises, afin que les personnes admises à faire opposition ou à recourir puissent se faire une idée du projet (édition publique, publication ou affichage du projet).

Dans certaines dispositions cantonales, il est prévu que les projets de moindre importance sont soumis à une *procédure simplifiée*. C'est ainsi que l'on renoncera à la publication lorsqu'il est exclu qu'un projet puisse porter atteinte aux intérêts légitimes de tiers ou lorsque le cercle des personnes habilitées à faire opposition est parfaitement connu et qu'elles ont donné leur accord écrit au projet.

• Exemple: art. 111 LATC/VD («Dispense d'enquête publique»)
«La municipalité peut dispenser de l'enquête publique les travaux intérieurs ainsi que ceux qui n'apportent pas de changement notable à l'aspect du sol et du bâtiment ou à sa destination et qui ne sont pas de nature à porter atteinte à l'environnement ou à influencer sur la nature ou le volume des eaux à

Un grand nombre de projets de rénovation n'ont pas d'effets sur l'aspect extérieur ou la densité d'utilisation d'une construction (remplacement d'installations techniques, modifications du plan d'ensemble, création de locaux privés ou communautaires sur des étages existants, modifications d'affectation dans les limites de ce que la zone autorise) et ne sont donc pas de nature à porter atteinte aux intérêts de tiers. Dans ces cas, on peut renoncer à publier le projet, et simplifier du coup la procédure.

En dépit d'une opinion fort répandue, l'octroi d'une → *dérogation* ne nécessite pas une procédure spéciale. Mais contrairement à l'application des autres prescriptions en matière de construction, il n'appartient pas à l'autorité compétente d'examiner d'office s'il existe une situation spéciale justifiant une dérogation: c'est au maître de l'ouvrage de présenter une requête en ce sens et il a au surplus l'obligation de justifier les raisons pour lesquelles une construction répondant aux normes réglementaires ne peut pas, dans son cas, être réalisée de manière adéquate si l'on s'en tient aux prescriptions en vigueur (mode de construction standard, plans d'affectation spéciaux). Autre point caractéristique: on ne peut obliger le maître de l'ouvrage à accepter des exceptions contre sa volonté; si, donc, la dérogation au mode de construction standard va dans le sens de l'intérêt public, il y aurait lieu d'apporter les modifications nécessaires au règlement de zones et des constructions, au plan d'affectation spécial concerné ou à l'alignement faisant obstacle.

Pour des projets de construction importants ou lorsque les souhaits particuliers de rénovation soulèvent des questions d'appréciation délicates pour lesquelles il est difficile de connaître à l'avance l'opinion de l'autorité compétente, il peut se justifier de demander une → *décision préjudicielle*.

3.6.2 Décision préjudicielle (Vorentscheid)

• Exemple: art. 138 LC/TG
«La possibilité de construire sur un terrain ou l'octroi d'une dérogation peut, lorsqu'il s'agit de projets importants, faire l'objet d'une décision préjudicielle» (al. 1).
«Les dispositions relatives à la procédure de demande d'autorisation sont applicables» (al. 2).
«La décision préjudicielle est valable pour les intéressés et les tiers pendant une année, pour autant qu'il n'est pas présenté, durant ce délai, une nouvelle demande qui ne différerait de la première. Les dispositions relatives à la révocation et à l'extinction des autorisations de bâtir sont applicables par analogie» (al. 3).

• Exemple: art. 32 al. 2 LC/BE
«Lorsqu'il s'agit de projets d'une certaine importance ou que la situation juridique manque de clarté, le maître de l'ouvrage peut d'abord demander un permis de construire général. Dans ce cas:
a) *le permis de construire général peut notamment avoir pour objet l'affectation prévue, l'équipement du terrain à bâtir, la situation et la forme extérieure de la construction, son intégration dans les environs immédiats, ainsi que des éléments analogues;*
b) *le permis de construire général est valable pour les objets approuvés, pour autant que le projet d'exécution soit déposé en vue de l'autorisation dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la chose jugée du permis général».*

• Exemple: art. 5 LCID/GE
 «La demande préalable tend à obtenir du département une réponse sur l'implantation, la destination, le gabarit, le volume et la dévestiture du projet présenté» (al. 1).
 «Le département peut traiter une demande définitive comme une demande préalable si la nature ou l'importance du projet justifient cette mesure. Le requérant en est avisé par écrit» (al. 2).
 «L'article 2, alinéas 1, 2 et 3, ainsi que les articles 3 et 4 sont applicables, par analogie, à la demande préalable» (al. 3).
 «Toutefois, si le département en est requis expressément, la demande préalable n'est pas publiée. En ce cas, sa réponse constitue un simple renseignement sans portée juridique.» (al. 4).
 «La réponse à la demande préalable régulièrement publiée vaut décision et déploie les effets prévus aux articles 3, 5 alinéa 1 et 146 de la loi» (al. 5).
 «L'autorisation préalable est caduque si la demande définitive n'est pas présentée dans le délai de 2 ans à compter de sa publication dans la Feuille d'avis officielle. L'article 4, alinéas 5, 6, 7 et 8, est applicable par analogie» (al. 6).

• Exemple: art. 119 LATC/VD
 «Toute personne envisageant des travaux peut requérir, avant la mise à l'enquête du projet de construction, une autorisation préalable d'implantation. Les articles 108 à 110 et 113 à 116 sont applicables» (al. 1).
 «L'autorisation préalable d'implantation est périmée si, dans les douze mois dès sa délivrance, elle n'est pas suivie d'une demande de permis de construire» (al. 2).
 «L'autorisation ne couvre que les éléments soumis à l'enquête publique préalable» (al. 3).

La décision préjudicielle constitue un instrument bienvenu, en particulier pour les projets de transformation, parce qu'il permet d'éviter des frais inutiles; l'examen préalable de certaines questions centrales a une double conséquence.

- Il est possible d'examiner dans une phase préalable la réalisation de projets de transformation qui, par exemple, dépendent de l'octroi d'une dérogation, de la reconnaissance d'une protection des droits acquis ou de l'admissibilité de certaines formes d'aménagement. Cela concerne d'une manière plus générale les *objets pour lesquels l'autorité décisionnelle dispose d'un large pouvoir d'appréciation*. En pareils cas, il n'est pas toujours possible de prévoir à coup sûr l'issue de

la procédure de permis de construire, même en faisant appel à un architecte ou à un juriste expérimenté.

- Lorsque la décision préjudicielle est traitée selon la même procédure et avec les mêmes effets qu'une demande de permis de construire «normale», il est possible de régler *préalablement de longues procédures de recours* éventuelles: si la demande d'exécution est déposée dans le délai prescrit par la loi, les questions qui ont été examinées dans le cadre de la décision préjudicielle ne peuvent plus donner lieu à un nouveau recours.

La possibilité de demander une décision préjudicielle formelle n'est pas connue de tous les cantons. Néanmoins, pour les raisons indiquées ci-dessus, nous ne pouvons que recommander une telle institution, qui devrait être beaucoup plus répandue. Il convient d'observer les points suivants lors de l'introduction de ce mode de procédure, afin qu'il puisse également s'appliquer de manière accrue aux projets de rénovation:

- pas de restrictions en ce qui concerne l'étendue du projet de construction;
- pas de restrictions en ce qui concerne les objets particuliers soumis à l'appréciation de l'autorité compétente;
- prévoir la possibilité d'accorder à la décision préjudicielle les mêmes effets qu'à une autorisation de construire «normale»; en particulier, il y a lieu de prévoir des voies de recours, afin que les procédures d'opposition puissent être liquidées dans une phase préalable.

Il convient de distinguer la décision préjudicielle de l'entretien informel avec une autorité au sujet de certaines questions particulières: les *renseignements informels* – même s'ils sont fournis par l'autorité compétente en la matière – n'ont généralement pas d'effets juridiques (ce n'est que dans des cas tout à fait spéciaux qu'une autorité se trouve liée au moment de sa décision, en vertu du principe de la bonne foi, par les déclarations qu'elles a formulées précédemment).

Néanmoins, dans les cas suivants, il est recommandé de prendre contact avec les autorités avant de présenter un projet formel:

- sonder le terrain pour savoir s'il vaut la peine d'élaborer un → plan d'affectation spécial;

- s'agissant de projets individuels d'importance et très exposés (risqués): demander à la commune si elle est disposée cas échéant, à participer à l'organisation d'un concours (financièrement ou/et avec le savoir-faire que cela requiert);
- ou simplement, en cas de questions à poser au sujet d'une disposition légale peu claire ou de la pratique suivie quant à son application, questions qui ne justifient pas la demande d'une décision préjudicielle, (on peut par exemple proposer de suivre la pratique instaurée par le service des constructions de la ville de Zurich: une brochure intitulée «Informations de la police des constructions» renseigne régulièrement les milieux intéressés sur la pratique actuelle de cette autorité à propos des principales questions qui se posent en ce domaine).

3.6.3 Unité de l'autorisation et principe de coordination

La délivrance d'un permis de construire a pour but en principe de régler de manière approfondie et définitive un projet de construction. Néanmoins, en dérogation à ce principe, il est indispensable dans certains cas de subordonner l'autorisation à des clauses accessoires (conditions ou charges).

• Exemples de *conditions*:

Lorsque l'autorité locale compétente en matière d'autorisations de construire n'a pas le pouvoir de trancher certaines questions relatives à un projet de construction (par exemple, l'admissibilité d'un changement d'affectation d'un appartement familial en vertu de la loi cantonale sur la protection de l'habitat), elle peut néanmoins délivrer l'autorisation sous condition que le requérant obtienne l'autorisation spéciale (tant que cette condition n'est pas satisfaite, la décision de l'autorité compétente ne déploie pas d'effets juridiques).

Un projet de transformation exige une plus grande utilisation que ne le tolère en principe la grandeur de la parcelle concernée. Le maître de l'ouvrage se prévaut d'un transfert d'utilisation légalement autorisé, en demandant de pouvoir bénéficier pour son terrain des possibilités d'utilisation non exploitées par le fonds voisin (cf. chiffre 3.6.4.2). L'autorisation peut être délivrée à la condition qu'il obtienne un accord valable du voisin avant le début des travaux de construction.

• Exemple de *charge*:

Une autorisation concernant la construction ultérieure de balcons en conformité avec les plans est accordée, à charge pour le propriétaire de veiller à ce que les barreaux de la balustrade ne dépassent pas 12 cm.

(La charge n'empêche pas de commencer immédiatement les travaux. Si le propriétaire ne s'y conforme pas, l'autorité peut l'y obliger par voie de contrainte administrative).

Un projet relatif à un ouvrage bénéficiant de la protection des droits acquis peut soulever le problème suivant: le propriétaire ne peut invoquer cette protection pour la rénovation ou la transformation de cet ouvrage qui ne répond plus aux normes de construction, si les mesures envisagées à cet effet sont comparables, de par leur nature et leur étendue, à une construction nouvelle. C'est souvent au cours des travaux de transformation qu'il apparaît que les installations techniques existantes et certaines parties de la construction exigent des frais supplémentaires non prévus et fort coûteux. En pareils cas, on peut se demander si, en connaissant l'état exact de la construction, l'autorité aurait délivré une autorisation et, dans l'affirmative, si le contenu eût été identique.

Dans la pratique, la manière de résoudre un tel problème varie considérablement d'une commune à l'autre (autorisation continue d'apporter des changements secondaires au projet dans une procédure simplifiée jusqu'à la décision de faire arrêter les travaux) et dépend vraisemblablement aussi de la capacité des autorités de faire contrôler les travaux en cours. Il est en tout cas justifié de revenir sur la décision originelle si le maître de l'ouvrage a dissimulé sciemment certains défauts et a obtenu frauduleusement le bénéfice de la protection des droits acquis. Pour éviter des décisions inadéquates, on pourrait procéder comme suit: obliger le maître de l'ouvrage à aviser l'autorité si, jusqu'à une phase X (à préciser) de l'avancement des travaux, des frais supplémentaires élevés sont enregistrés. De plus, l'autorité compétente devrait expressément se réserver la faculté d'exiger, selon la situation concrète et compte tenu des différents intérêts en présence, un nouveau projet ou une modification du projet originel. En pareil cas, l'autorisation relative à un projet de transformation est considérée comme délivrée sous la *condition résolutoire* que la réalisation n'entraînera pas des dépenses supplémentaires importantes. En ce qui concerne le cas

spécial de la → dérogation avec mention de précaution (ou sous «réversal»), cf. chiffre 3.3.6.

Par ailleurs, la jurisprudence du Tribunal fédéral a affirmé de manière nette et régulière ces dernières années la nécessité légale de réunir dans le cadre de la décision sur le permis de construire toutes les procédures particulières qui peuvent s'avérer nécessaires et faire l'objet d'autorisations spéciales, suivant les spécificités de tel ou tel projet. C'est ce qu'on appelle *le principe de coordination*, qui vaut à la fois *sur le plan formel et sur le plan matériel*.

Sur le plan formel, cela signifie que les décisions spéciales (par exemple une autorisation de défrichement ou une autorisation exigée par la législation sur les routes) doit être étudiée parallèlement à la procédure ordinaire de permis de construire, en général par une autorité différente, de rang cantonal ou fédéral; cela signifie en outre que la décision sur chacune des autorisations spéciales et partielles et la décision sur le permis de construire proprement dit doivent être notifiées de manière groupée, en une seule fois, de manière à n'ouvrir qu'un seul délai de recours à l'égard de tous ceux qui sont en droit de se pourvoir contre un tel acte.

Sur le plan matériel, on vise avant tout à amener l'autorité statuant sur le permis de construire proprement dit à effectuer une seule pesée des intérêts publics et privés, parfois fort nombreux et divers, pour éviter des décisions dispersées et incohérentes; cela doit empêcher aussi la conduite parfaitement inutile d'une procédure complète où tel projet serait étudié très à fond et autorisé à plusieurs points de vue, pour être finalement mis à néant en raison de l'impossibilité d'obtenir une ultime autorisation spéciale, qui aurait dû être prise d'emblée en considération (cf. chiffre 5 pour une liste de plusieurs domaines pouvant donner lieu à des procédures d'autorisation spéciale).

La législation cantonale rappelle parfois le principe de coordination.

• Exemple: art. 113 LATC/VD («Autorisation cantonale préalable»)
 «Dans les cas prévus à l'art. 120 et dans tous ceux où l'autorisation ou l'approbation cantonale est requise, la municipalité transmet la demande d'autorisation et les pièces annexes aux départements intéressés, avant l'ouverture de l'enquête publique. Elle peut les accompagner d'un préavis» (al.1).
 «Le délai d'enquête expiré, les oppositions ou les observations auxquelles celle-ci a donné lieu sont immédiatement communiqués aux départements intéressés» (al. 2).

• Exemple: art. 3 RATC/VD («Etendue de la coordination»)
 «Les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire sont coordonnées entre les autorités et les services concernés dans le cadre des plans directeurs et des plans d'affectation à l'étude ou en vigueur, et jusqu'à l'octroi du permis de construire» (al.1).
 «Préalablement à l'étude d'un plan directeur ou d'affectation ou d'une réalisation d'intérêt public, l'autorité responsable de l'élaboration du projet dresse la liste des instances, autorités et organisations concernées; elle prend contact avec le Département des travaux publics¹ (ci-après le département), qui la renseigne sur les données existantes et les mesures à prendre pour assurer la coordination à tous les échelons» (al. 2).

¹ Actuellement Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports.

• Exemple: art. 75 RATC/VD («Octroi du permis d'implantation ou du permis de construire»)
 «Le permis ne peut être délivré par la municipalité avant l'octroi de l'autorisation spéciale cantonale» (al. 1).
 «Le permis indique les autorisations spéciales délivrées par l'Etat et reprend les conditions particulières posées par celles-ci pour l'exécution de l'ouvrage» (al. 2).
 «La municipalité transmet un double permis de construire au département, en même temps qu'elle le communique à celui qui l'a requis» (al. 3).
 «Le permis de construire n'entre pas en force avant que le département n'ait reçu notification de la décision municipale et que le délai de recours ne soit échu à son égard» (al. 4).

3.6.4 Droit privé et procédure de permis de construire

3.6.4.1 Principe: la procédure de permis de construire ne tient pas compte des conventions de droit privé

En procédure de permis de construire, un projet n'est examiné que du point de vue de sa conformité avec les prescriptions de droit public. Mais il arrive souvent que des projets de transformation se heurtent à des obstacles résultant du droit privé (servitudes foncières, contrats de bail, etc.).

Celui qui a des revendications à faire valoir en vertu du droit privé (par exemple le locataire) doit défendre ses intérêts devant le juge civil. Ce principe est repris expressément par quelques lois cantonales sur les constructions. Le cas échéant, l'on peut s'opposer aux travaux de construction par des mesures de procédure civile.

Les motifs de droit civil qui font obstacle à un projet de construction ne remettent pas en question la validité de l'autorisation de construire elle-même. Mais si les rapports de droit privé ne subissent pas de changement (tel que la suppression volontaire d'une servitude de vue), il faudra modifier le projet et présenter une nouvelle demande de permis de construire.

3.6.4.2 Accords de droit privés et droit public supplétif

Les dispositions du droit public relatives à l'aménagement du territoire et aux constructions sont impératives. En principe, elles ne peuvent donc pas être supprimées ou atténuées par des accords privés (pour un renforcement des conditions, voir → servitudes foncières).

Lorsqu'un projet de transformation se heurte à des obstacles résultant du droit public, il faut généralement soit obtenir une révision légale, une modification de la réglementation de base relative au plan d'affectation, un plan d'affectation spécial, soit demander une dérogation.

Pour autant que la réglementation le prévoit expressément, il est possible pour les personnes privées d'obtenir une modification des prescriptions de droit public. La possibilité de dérogations par accord est prévue dans les différentes réglementations cantonales ou communales des constructions pour les cas typiques suivants:

Droit de construction rapprochée (Näherbau-recht)

• Exemple: art. 158 al. 4 LC/BS
«La distance à la limite déterminée par le profil de l'espace utile peut être raccourcie jusqu'à 3 m, pour autant qu'une servitude ou une restriction à la propriété de droit public grevant le fonds voisin garantisse le profil de l'espace utile...».

• Exemple: art. 56 LC/TG
«La distance à la limite à respecter est fixée dans le règlement des constructions et cas échéant dans les plans de constructions. Les distances peuvent être réparties de manière inégale sur des fonds voisins, à condition que le voisin s'engage par écrit à respecter une distance plus grande sur son fonds. Le conseil communal décide d'assimiler un tel engagement à une restriction à la propriété de droit public et fait annoter celle-ci au registre foncier».

En règle générale, la distance entre les bâtiments correspond au double de la distance à la limite; elle ne saurait donc être transgressée par un droit de construction rapprochée en ce qui concerne les distances. Si une réglementation autorise le droit de construction rapprochée jusqu'à la limite (droit de construction à la limite), le voisin est tenu soit de respecter une double distance à la limite comme distance entre les bâtiments, soit d'exiger que, selon la situation, la nature et la zone d'appartenance de son bien-fonds, il lui soit possible d'ériger un bâtiment principal mitoyen. Une telle réglementation entre en considération lorsque le mode de construction en ordre contigu n'est certes par prescrit, mais pourtant autorisé par le règlement des constructions.

Droit de construction à la limite (Grenzbau-recht) pour petites constructions

• Exemple: art. 6 al. 1 LATC/VD
«Les restrictions au droit de bâtir résultant de la loi, des règlements et des plans constituent des limitations du droit de propriété de caractère de droit public, les particuliers ne peuvent y déroger conventionnellement».

• Exemple: art. 288 al. 2 LAC/ZH
«A défaut d'autres prescriptions, les bâtiments et parties de bâtiments qui ne sont pas destinés à l'habitation régulière de personnes et dont la hauteur ne dépasse pas 4 m peuvent être bâtis, sur les côtés et sur l'arrière, à la limite à condition que:
a) ils soient construits simultanément ou confinent avec un bâtiment existant ou ne dépassent pas d'un tiers la limite voisine et en outre;
b) ils respectent la distance à la limite minimale».
(al. 1).
«Les accords passés entre voisins peuvent faciliter les constructions à la limite, mais les intérêts publics, en particulier la protection contre les incendies, demeurent réservés» (al. 2).

Contrairement à ce que nous avons vu à propos du droit de construction rapprochée régissant les bâtiments principaux dans le cas de l'alinéa 2 précité, le voisin consentant n'est pas absolument tenu de respecter la double distance à la limite ou d'ériger son bâtiment principal à la limite.

Transfert d'utilisation (Ausnützungstransfer)

• Exemple. art. 77 al. 2 RPE/Jouxens-Mézery
«Sauf convention écrite passée avec les propriétaires des fonds limitrophes, pour la distance aux limites des fonds voisins, les valeurs prescrites pour les bâtiments sont applicables aux piscines».

• Exemple: art. 63 LC/SG
«La prise en considération des biens-fonds voisins pour calculer la densité d'utilisation peut être admise à titre exceptionnel, si les propriétaires intéressés s'engagent par écrit à renoncer à construire ultérieurement. Le conseil communal confirme par décision cette restriction de la propriété de droit public et la fait annoter au registre foncier».

• Exemple. art. 48 al. 3 LATC/VD
«En principe seules les surfaces classées en zone à bâtir entrent dans le calcul des coefficients d'occupation et d'utilisation du sol. Les règlements communaux peuvent toutefois prévoir des dispositions spéciales dérogeant à cette règle pour les parcelles partiellement situées dans l'une des zones prévues à l'article 54, alinéa 1».

Le transfert d'utilisation entraîne un déplacement de la surface brute réalisable d'un bien-fonds à un autre: pour le calcul de la surface foncière réalisable, il est ainsi possible de prendre en considération en faveur d'un bien-fonds la part cédée par accord privé sur le fond voisin.

De tels transferts ouvrent d'intéressantes perspectives pour les terrains déjà bâtis: lorsqu'un bien-fonds est déjà judicieusement construit et que son propriétaire n'entend pas l'exploiter davantage, même à long terme, il peut céder au voisin les réserves d'utilisation existantes et non exploitées. Une situation analogue du point de vue des intérêts se présente dans les cas où le propriétaire peut réaliser ses projets de rénovation en utilisant des volumes supplémentaires dont il n'y a pas lieu de tenir compte (par exemple des constructions annexes qui ne sont pas destinées à l'habitation durable des personnes ou des jardins d'hiver privilégiés du point de vue de l'utilisation, des paravents, etc.).

De telles possibilités de transfert sont également intéressantes pour la communauté: si les prescriptions relatives aux distances et les dispositions concernant la hauteur des bâtiments ou le nombre des étages autorisent un cubage supérieur à celui qui peut être réalisé sur la base de la densité d'utilisation, les transferts permettent en fin de compte d'éviter des sous-utilisations.

Transfert d'affectation (Nutzungstransfer)

- Exemple: art. 39a ss RC/ZH
«Les zones d'habitation et les zones centrales de la ville de Zurich ont été morcelées en surfaces d'habitation conformément à un plan. Lorsqu'une parcelle est concernée par ces prescriptions, la part de la surface brute des étages – exprimée en pourcentage par rapport à la surface totale réalisable théoriquement – doit servir à des fins d'habitation. A l'intérieur d'un secteur entouré de voies publiques, de zones de détente, de forêts ou d'eau, il est possible de transférer la part de la surface d'habitation à d'autres biens-fonds».

Conformément aux observations émises à propos du transfert d'utilisation, les dispositions précitées offrent des solutions judicieuses, en particulier pour les parcelles déjà bâties. C'est ainsi qu'un propriétaire qui entend maintenir l'affectation de son bien-fonds exclusivement à des fins d'habitation peut céder à son voisin les surfaces non exploitées destinées à l'artisanat. Si par exemple le plan régissant la parcelle en question prévoit un taux d'habitation de 80%, il sera possible le cas échéant, grâce à l'acquisition de ces surfaces, de créer une exploitation qui n'aurait jamais pu voir le jour dans ce quartier en maintenant la répartition – en soi judicieuse – afférente aux divers bâtiments.

Il est également possible de prévoir des transferts d'affectation en cas de suppression de *parts de résidences secondaires* ou par le biais de prescriptions régissant les surfaces minimales réservées à l'artisanat dans des zones industrielles avec accès aux services, etc.

Appréciation et délimitation

Contrairement aux → servitudes foncières, les accords de droit privé dont il est question ici, considérés dans leur ensemble, n'entraînent pas de diminutions de l'utilisation ni de restrictions dans le mode d'affectation; bien au contraire, grâce aux possibilités de transfert d'affectation entre différentes parcelles, l'on peut réaliser pleinement ce qu'autorise le règlement de zones et des constructions. La possibilité de procéder à des transferts d'utilisation et d'affectation va donc dans le sens d'une utilisation rationnelle du sol, tant dans l'intérêt privé que public.

En particulier, dans les périmètres déjà bâtis, les possibilités de transfert permettent d'éviter avec

élégance des contraintes objectives résultant des constructions existantes et de leur affectation (situation sur la parcelle d'un bâtiment bien entretenu, manque d'intérêt pour l'exploitation totale d'une parcelle déjà bâtie en raison de considérations économiques ou sociales, etc.). Dès lors, pour réaliser un projet de construction ou de transformation sur le bien-fonds ainsi privilégié, il n'est plus nécessaire de recourir à un → plan d'affectation spécial (qui s'applique généralement à plusieurs biens-fonds, ce qui en empêche parfois la réalisation) ou de choisir la voie de la → dérogation.

Dans la procédure de permis de construire, l'autorité compétente doit tenir compte du changement de la situation juridique résultant du transfert d'affectation en faveur d'un bien-fonds, car il s'agit d'appliquer le droit *public* – tout au plus *modifié* par des accords privés (à l'inverse des conventions de droit privé dont il a été question sous chiffre 3.6.4.1). Lors de la présentation du projet, le propriétaire doit prouver que son voisin a donné son accord au transfert. Au surplus, il doit établir qu'aucun projet ultérieur de construction ou de transformation ne viendra affecter le bien-fonds cédé à cet effet, il y a lieu généralement de faire annoter au registre foncier une restriction de la propriété fondée sur le droit privé ou public.

4.	Plans d'affectation spéciaux	119
4.1	Nature et fonction des plans d'affectation spéciaux – Délimitation	119
4.2	Rapport avec la réglementation de base relative aux plans d'affectation; dérogations possibles	120
4.2.1	Substitutions ou compléments apportés à la réglementation de base	120
4.2.2	Planification obligatoire d'affectation spéciale	121
4.2.3	Prescriptions susceptibles de dérogations	121
4.3	Procédure d'établissement, mise en vigueur et effets juridiques	122
4.4	Nouvelle réglementation des possibilités de construction s'appliquant en lieu et place de la réglementation de base	122
4.5	Plans d'affectation spéciaux ne dérogeant que partiellement aux réglementations de base	124
4.6	Appréciation	126
4.6.1	Création de la marge de manœuvre requise	126
4.6.2	Procédure à deux niveaux	127
4.6.3	Possibilité et garantie d'une densité de haute qualité	127
4.6.4	Problèmes liés à l'élaboration d'un plan d'affectation spécial au bon endroit	128
4.6.4.1	En cas d'élaboration par les particuliers	128
4.6.4.2	En cas d'élaboration par la collectivité	128
4.6.5	Obstacles de fait empêchant la réalisation du plan	129
4.6.6	Bases insuffisantes pour juger d'un plan d'affectation spécial	129
4.6.7	Aménagement légal des dispositions relatives aux transformations du point de vue de la procédure et du contenu	130

4. Plans d'affectation spéciaux

4.1 Nature et fonction des plans d'affectation spéciaux – délimitation

Les plans d'affectation spéciaux permettent d'aménager différemment la réglementation de base contenue dans le règlement de zones et des constructions. Ils sont prévus dans des domaines bien délimités – qui peuvent cas échéant comprendre des surfaces appartenant à différents types de zones. Selon les cantons, le périmètre du plan peut englober des secteurs «appropriés» ou «d'une certaine importance». En règle générale, les périmètres de très petite dimension et les surfaces individuelles ne peuvent faire l'objet d'un plan d'affectation. Le législateur part de l'idée que seule la prise en compte de plusieurs biens-fonds ou de surfaces d'une grande étendue permet d'assurer, par rapport à la réglementation de base, un meilleur aménagement des constructions d'un point de vue fonctionnel, urbanistique, architectural et hygiénique.

Les plans d'affectation spéciaux sont des plans d'affectation au sens des art. 14 ss LAT. Ils sont en principe soumis aux mêmes restrictions que ces derniers: lors de leur élaboration, il convient donc de respecter notamment la réglementation des plans directeurs, ainsi que les dispositions impératives du droit supérieur (par exemple les prescriptions relatives aux immissions prévues dans la LPE, les distances minimales obligatoires prévues par le droit cantonal, etc.).

Les réglementations des divers cantons diffèrent fortement s'agissant des possibilités de déroger à la réglementation de base relative aux plans d'affectation (cf. chiffre 4.2) et les éléments qui doivent impérativement être réglés dans un plan d'affectation spécial (cf. chiffres 4.4 et 4.5). Ainsi, par exemple, dans le canton de Thurgovie, les plans d'affectation spéciaux ne peuvent pas déroger au mode d'affectation prescrit par la réglementation de base (voir, pour les «plans d'aménagement» à établir par les communes, art. 32 al. 2 ou, pour la «construction d'un ensemble» établie par des particuliers avec l'accord de tous les propriétaires art. 109 al. 2 LC/TG). En revanche, ces législations n'imposent pas une réglementation détaillée et

exhaustive en ce qui concerne la longueur, la grandeur, la forme, ainsi que le genre et l'étendue de l'affectation des différentes constructions, comme le prévoit le droit zurichois pour le «plan d'aménagement», conformément aux art. 83 ss LCA/ZH.

Les plans d'affectation spéciaux dans le sens sus-indiqué se distinguent en tout état de cause – donc indépendamment des particularités cantonales – des → constructions d'ensembles, en tout cas du point de vue de la procédure:

- La mise en vigueur d'un plan d'affectation spécial incombe à l'organe législatif à l'issue d'une procédure politique, car il n'est pas possible de définir à l'avance certaines dérogations par rapport à la réglementation de base. C'est pourquoi de tels plans doivent être soumis à l'approbation de l'autorité cantonale compétente.
- L'exécution d'un plan d'affectation spécial exige un plan de détail séparé, qui n'a pas besoin d'englober d'un seul coup l'ensemble du périmètre concerné. Ainsi donc, les plans d'affectation spéciaux permettent la réalisation d'un projet par étapes, comme cela est généralement souhaité pour les travaux à entreprendre dans des quartiers déjà largement bâtis.

Certains cantons connaissent des institutions qui combinent à la fois les caractéristiques de la construction d'ensembles de quartier et celles du plan d'affectation spécial: pour ce dernier, on prévoit, jusqu'à la réalisation des travaux, une procédure à deux niveaux; le plan de détail, qui suit le plan d'affectation spécial, peut être, lui, exécuté par étapes. En revanche, les conditions prévues pour l'élaboration de ces plans et les possibilités de déroger à la réglementation de base sont fixées de manière précise par la loi, comme c'est généralement le cas pour les constructions d'ensemble de quartier. Dès lors, la décision de l'entrée en vigueur peut être confiée à l'exécutif.

- Exemple: «Plan d'aménagement» selon art. 72 ss LAC/LU
 - «Les surfaces minimales afférentes à un plan d'aménagement autorisant de dérogations au plan de zones, au règlement de zones et des constructions et au plan d'occupation des sols doivent être fixées dans le règlement de zones et des constructions» (art. 72 al. 2).
 - «Le plan d'aménagement peut déroger au plan de zones, au règlement des zones et des constructions et au plan d'occupation des sols, dans la mesure où, en raison des circonstances particulières, une réglementation spéciale paraît judicieuse et à condition que la zone conserve son caractère» (art. 75 al. 1).
 - Exigences de qualité formulées de manière détaillée. (art. 73, 75 al. 3 et 4).
 - Possibilités de déroger à la réglementation de base en ce qui concerne le nombre d'étages et l'utilisation: limites maximales fixées à l'avance par la loi (art. 75 al.2).
 - Approbation et mise en vigueur par l'exécutif communal (art. 78).

- Exemple: art. 64 LATC/VD
 - «Le plan de quartier est un plan d'affectation communal ou intercommunal limité à une portion déterminée du territoire et fixant des conditions détaillées d'urbanisme, d'implantation et de construction dans ce périmètre» (al. 1).
 - «Les articles 47 à 54 sont applicables» (al. 2).

Ces plans d'affectation spéciaux n'ont qu'un intérêt relatif pour la rénovation de milieux bâtis: d'une part, leur champ d'application est restreint par la stricte délimitation des conditions légales et des possibilités de dérogations à la réglementation de base (voir aussi notre appréciation au sujet des constructions d'ensemble de quartier, sous chiffre 3.4.3).

D'autre part, la possibilité d'échelonner l'exécution par étapes ne libère pas les intéressés de l'obligation de réaliser la totalité de la construction envisagée – et élaborée de manière fort détaillée –, à l'instar d'une construction d'ensemble de quartier. En effet, si l'on considère le contenu, un tel plan correspond dans une large mesure à un projet d'exécution, dont l'organe exécutif ne peut juger des qualités à satisfaire sur le plan juridique que si la réalisation totale de la construction projetée est assurée (cf. art. 78 al. 2 LAC/LU: «l'exécution confor-

me du plan d'aménagement doit être garantie par l'inscription, aux frais du propriétaire, d'une restriction de la propriété de droit public au registre foncier»). Dès lors, un tel plan d'affectation spécial n'entre pratiquement pas en considération dans le cas d'un périmètre déjà largement bâti, appartenant à divers propriétaires, où la disponibilité des différents biens-fonds bâtis n'est pas la même.

- Exemple: «Plan d'aménagement privé» selon art. 86 al. 1 LCA/ZH
- «Les plans d'aménagement privés
- a) ne peuvent déroger au règlement de zones et des constructions qu'aux conditions et dans la mesure prévues pour les constructions d'aires;
 - b) ne doivent léser aucun intérêt public».

Etant donné que l'autorisation dépend de l'autorité exécutive, on ne peut, dans l'exemple précité, déroger au règlement de zones et des constructions que dans des limites fixées à l'avance, ce qui en restreint sensiblement l'application par rapport aux plans d'affectation spéciaux décrits ci-après. En revanche et contrairement à l'exemple des art. 72 ss LCA/LU, le droit zurichois ne fixe aucune obligation en ce qui concerne l'exécution effective de la construction projetée au moment de l'entrée en vigueur du plan.

4.2 Rapport avec la réglementation de base relative aux plans d'affectation; dérogations possibles

4.2.1 Substitutions ou compléments apportés à la réglementation de base

En ce qui concerne le rapport existant entre les dispositions des plans d'affectation spéciaux et la réglementation de base relatives aux plans d'affectation, il faut commencer par mettre en exergue deux possibilités: ou bien la réglementation de base est remplacée par une réglementation exhaustive en matière de construction et d'affectation (cf. chiffre 4.4), ou bien on se contente de procéder à une différenciation objectivement limitée à certains aspects particuliers de la construction projetée; dans ce cas, la réglementation de base est seulement complétée (cf. chiffre 4.5).

4.2.2 Plans d'affectation spéciaux obligatoires

Selon la réglementation cantonale, il est possible de créer des zones à bâtir régies uniquement par des plans d'affectation spéciaux.

• Exemple: «Zones à planification obligatoire», art. 92 ss en relation avec l'art. 73 al. 2 LC/BE
 «Des secteurs de la zone à bâtir dans lesquels les constructions doivent être particulièrement bien intégrées au paysage ou qui ont une très grande importance pour le développement du lieu (terrains en pente, centres de villages ou de vieille ville, secteurs de nouvelles constructions, par exemple) peuvent être désignées comme zones à planification obligatoire (art. 92 ss)» (art. 73 al. 2).
 «Les propriétaires fonciers ... ont le droit d'exiger qu'il leur soit autorisé de construire dans un délai raisonnable. Dans ce but, la commune doit:

- a) soit établir dans la réglementation de base les principes fondamentaux du plan de quartier, de telle manière que ce dernier puisse être arrêté par le conseil communal ou créé par substitution (zones selon les art. 93 et 94),
- b) soit prévoir, à titre subsidiaire, la construction d'après la réglementation de base, en cas de refus définitif du plan de quartier (zones selon l'art. 95)» (art. 92 al. 3).

Lorsque la planification obligatoire concerne un secteur à bâtir visé par l'art. 15 LAT, il est nécessaire d'avoir recours à une réglementation différenciée correspondant au modèle bernois précité. L'élaboration d'un plan par voie de substitution ou selon les possibilités offertes à certaines conditions alternatives par la réglementation de base permet de s'assurer que l'ensemble du terrain de la zone à bâtir sera affecté à la construction. En effet une zone à bâtir visée par l'art. 15 LAT ne saurait rencontrer des obstacles comparables à ceux qui peuvent entraver une nouvelle affectation des zones ou d'autres semblables.

4.2.3 Prescriptions susceptibles de dérogations

Les différentes possibilités de déroger à la réglementation de base font des plans d'affectation spéciaux, selon la réglementation cantonale, des instruments qui permettent certaines souplesses par rapport à ladite réglementation:

• *Dérogations à des prescriptions en matière de constructions*

Il s'agit de dérogations à des normes fixant les distances, la longueur et la hauteur des bâtiments, le nombre d'étages, la forme des toitures, etc. Toutes les législations cantonales prévoient de telles possibilités, autorisant des solutions adéquates du point de vue des dimensions extérieures du bâtiment et de son aspect formel.

• *Dérogations à des normes fixant le degré d'affectation*

Précisément lorsqu'il s'agit de secteurs déjà largement bâtis, de telles dérogations peuvent inciter les intéressés à exécuter effectivement le plan prévu ou à élaborer un tel plan lorsque celui est laissé à l'initiative des particuliers.

• *Dérogations à des prescriptions fixant le genre d'affectation*

Il n'est pas possible dans tous les cantons de déroger aux prescriptions de la réglementation de base en matière d'affectation par le biais de plans d'aménagement (cf. par exemple le plan d'aménagement selon art. 32 LC/TG: «le mode d'affectation ne doit pas être modifié...» (al. 2). S'il s'agit par exemple de permettre, par le biais d'un tel plan, la construction d'habitation dans une zone artisanale (industrielle), il y a lieu au préalable de modifier le plan de zones et de créer une nouvelle zone mixte sur le périmètre en question.

• *Autres possibilités inhérentes à un mode d'affectation particulier*

Exemple: art. 84 al. 1 LAC/ZH: «le plan d'aménagement fixe de manière obligatoire le nombre, les dimensions externes, ainsi que le mode d'utilisation des constructions et, selon les circonstances *intrinsèques au mode d'utilisation, une répartition plus détaillée et le but de l'affectation, ...*». Lorsqu'il est possible de procéder à une répartition plus poussée à partir d'un mode d'affectation donné, on peut obtenir des solutions mixtes judicieuses (exemples: un certain nombre de grands appartements par rapport à des studios; un nombre minimal d'unités d'habitation réservées aux handicapés; des surfaces commerciales réservées exclusivement à des magasins d'alimentation courante ou au petit artisanat, etc.).

4.3 Procédure d'établissement, mise en vigueur et effets juridiques

• Procédure d'établissement

Dans les différents cantons, les plans d'affectation spéciaux peuvent être établis, selon les cas, soit uniquement par les communes, soit avec le concours des particuliers.

La procédure d'élaboration par les particuliers présente l'avantage de décharger les communes des travaux et des charges financières s'y rapportant, vu que les frais de planification incombent alors aux responsables du projet. Toutefois, les plans d'affectation spéciaux laissés à l'initiative des particuliers ne concernent pas forcément des secteurs où ils devraient avoir la priorité en matière d'aménagement, mais avant tout des territoires où l'optique commune aux propriétaires en permet la réalisation. En effet, la réalisation d'un plan établi à l'initiative des particuliers nécessite en principe l'accord de tous les propriétaire intéressés, ce qui n'est pas toujours le cas pour des périmètres déjà largement bâtis. C'est pourquoi certains cantons prévoient la possibilité pour les communes de déclarer obligatoire un plan d'affectation spécial établi par des particuliers, comme par exemple l'art. 85 al. 2 LCA/ZH: «lorsque le plan d'aménagement est d'intérêt public, il peut être déclaré obligatoire pour la collectivité, pour autant qu'il soit accepté au moins par les deux tiers des propriétaires fonciers des surfaces concernées, et qu'il ne porte pas atteinte aux intérêts dignes de protection des autres propriétaires».

• Mise en vigueur

Qu'ils soient établis par la commune ou avec le concours des particuliers, les plans d'affectation spéciaux doivent être entérinés par un organe législatif, car, contrairement aux → dérogations et aux → constructions d'ensembles de quartier, ils peuvent s'écarter dans une large mesure – non précisée dans le règlement des constructions – de la réglementation de base.

• Effets juridiques

Etant donné qu'ils ont été arrêtés par la commune, les plans d'affectation spéciaux dont il est question ici constituent des normes de droit public qui doivent être respectées dans toute leur étendue à l'occasion des demandes d'autorisation de bâtir concernant des projets d'exécution particuliers. (Contrairement aux réglementations des construc-

tions qui peuvent être convenues entre particuliers sur la base de servitudes foncières).

• Exemple: art. 67 LATC/VD

«La municipalité peut prendre en tout temps l'initiative d'établir un plan de quartier» (al. 1).

«Elle est tenue d'établir un plan de quartier lorsque la demande en est faite par la moitié au moins des propriétaires du périmètre, dont les immeubles représentent la moitié au moins de l'estimation fiscale totale et pour autant que les conditions de l'article 66 sont respectées. La municipalité n'est pas liée par les propositions des propriétaires; elle peut notamment étendre ou restreindre le périmètre» (al. 2).

«Les règles relatives à l'enquête, à l'adoption, à l'approbation et à la révision du plan de quartier sont les mêmes que celles relatives aux plans d'affectation communaux, sous réserve des dispositions qui suivent» (al. 3).

4.4 Nouvelle réglementation des possibilités de constructions s'appliquant en lieu et place de la réglementation de base

Diverses réglementations cantonales permettent d'établir, par le biais de plans d'affectation spéciaux, des dispositions très détaillées et surtout approfondies concernant le nombre, la situation, les dimensions externes, ainsi que le mode d'affectation des constructions, l'aménagement des abords et l'équipement de la surface.

• Exemple: plan d'aménagement selon art. 83 ss LAC/ZH

«Le plan d'aménagement fixe impérativement le nombre, la situation, les dimensions externes, ainsi que le mode d'affectation des constructions et, selon les circonstances, une répartition et une affectation détaillées du mode d'utilisation...» (art. 84 al. 1).

• Exemple: art. 66 LATC/VD

«Le plan de quartier peut s'écarter des normes du plan d'affectation, à condition de respecter les objectifs d'aménagement de la ou des communes et les principes applicables à l'extension des zones à bâtir. Il abroge dans le périmètre les règles générales du plan d'affectation qui lui sont contraires.»

Une telle réglementation obligatoire entraîne des effets de deux ordres:

- Le plan d'affectation spécial remplace intégralement la réglementation de base relative aux plans d'affectation. Il représente ainsi la seule variante de construction possible.
- Le plan d'affectation spécial doit contenir un concept de construction concret. Ce qui signifie pratiquement que la planification doit être conçue en fonction d'un projet d'exécution. Dans ce cas, le plan d'affectation spécial élaboré par des particuliers répond à une préoccupation du législateur: ce dernier entend généralement connaître exactement le «tarif» que les particuliers sont prêts à payer pour obtenir les avantages que leur procurera le plan d'affectation spécial par rapport à la réglementation de base.

Grâce aux différentes possibilités de déroger à la réglementation de base, le plan d'affectation spécial permet d'obtenir la souplesse nécessaire et souvent souhaitée lorsqu'il s'agit de périmètres déjà largement bâtis:

- *Prescriptions différenciées en matière d'aménagement*

Des prescriptions différenciées en matière d'aménagement ou de conception architecturale (cubage, situation et autres aspects extérieurs des différentes constructions), permettent de tenir compte dans une large mesure des structures existantes: d'une part, il est possible d'ajouter des annexes ou des superstructures aux bâtiments existants, ce qui serait irréalisable dans un cas particulier en fonction de la structure parcellaire et des normes schématiques de mensuration découlant de la réglementation de base. D'autre part, il est possible de combler des lacunes de construction en fonction de la situation, voire d'ajouter des constructions complémentaires: on peut ainsi surmonter d'éventuels obstacles dressés par la réglementation de base (distances uniformes, nombre d'étages, forme des toitures); au surplus des prescriptions de forme détaillées permettent d'obtenir, pour le périmètre concerné, une densité compatible au plus haut point avec la structure du quartier existant.

- *Élévation adéquate du taux d'utilisation*

Grâce à une hausse adéquate du taux d'utilisation, il est possible d'encourager la réalisation du plan d'affectation spécial, tout en excluant des effets secondaires négatifs excessifs. C'est ainsi que l'on peut autoriser la transformation ultérieure d'un

étage à des fins d'habitation dans les cas où il n'y a pas lieu d'escompter une dépréciation de la qualité de l'habitat pour les appartements existants (galetas, toiture-terrasse d'accès général) ou de s'attendre à ce que des considérations énergétiques s'opposent à la transformation des combles (toiture froide, séchoir).

Par rapport à une autorisation générale d'exploiter les combles des bâtiments existants, accordée par la loi ou un plan de zones, une augmentation du taux d'utilisation, adaptée à la situation particulière, peut représenter une solution de rechange rationnelle, lorsque, par exemple, parallèlement à cette augmentation, l'on édicte au besoin des normes quant aux dimensions ou aux secteurs de construction différenciés, afin de pouvoir agrandir le plan d'ensemble des habitations existantes (voir l'exemple cité à la fin de ce chapitre).

- *Autres concrétisations par rapport à un mode d'utilisation particulier*

Des réglementations différenciées quant au mode d'utilisation autorisé vont permettre, dans le cadre d'une rénovation du milieu bâti, de supprimer les défauts fonctionnels d'un quartier ou d'optimiser la situation existante (par exemple autorisation appropriée d'usage artisanal et commercial dans certains secteurs d'un quartier réservé jusqu'ici uniquement à l'habitation, pour permettre l'ouverture de centres d'approvisionnement de quartiers, réglementations concernant la dimension des appartements, interdiction des résidences secondaires, etc.).

- *Exemple d'une hausse rationnelle du degré d'utilisation combinée avec des normes de construction et d'affectation différenciées*

Un immeuble locatif utilise déjà la totalité de la capacité d'utilisation autorisée par la réglementation de base et présente une disposition en plan uniforme (par exemple huit appartements de 3 1/2 pièces). Au cours des années, les ménages familiaux ont cédés la place aux personnes âgées; il n'est plus possible de trouver des familles de plusieurs personnes pour occuper les locaux devenus vacants, les appartements existants ne répondant plus aux exigences modernes en ce qui concerne la grandeur et la structure du plan d'ensemble. Au lieu d'exploiter les combles, on peut adopter un plan d'affectation spécial qui permette d'augmenter le taux d'utilisation dans le but exclusif d'agrandir certains des appartements existants. Si certaines dispositions de la réglementation de base font obstacle

à ce projet, il y a lieu de se réserver la marge de manœuvre nécessaire (réduction appropriée des normes concernant les distances, séparation des secteurs de construction) au moyen d'un plan d'affectation spécial. Si, d'autre part, on souhaite des appartements de dimensions différentes, la procédure adoptée dans l'exemple cité, qui passe par l'élaboration d'un plan d'affectation spécial, peut procurer les avantages suivants:

- les combles demeurent affectés à l'usage précédent et n'ont pas besoin d'être isolés au prix de dépenses techniques et financières élevées;
- il n'est pas nécessaire de modifier l'équipement interne de la maison et d'édifier des installations sanitaires ou d'autres types dans les combles;
- en créant par exemple des appartements de 4 1/2 ou 5 pièces appelés à remplacer la moitié des appartements de 3 1/2 pièces, il est possible d'obtenir, pour l'ensemble du bâtiment, un taux d'occupation supérieur à celui qu'on aurait réalisé en exploitant les combles (où l'on aurait pu créer tout au plus un grand appartement mansardé fort coûteux ou deux petits appartements qui auraient probablement été occupés par des personnes seules);
- après les transformations, le bâtiment présente des appartements de différentes grandeurs; selon la pratique en matière de location, cela peut encourager une mixité sur le plan de la population résidant dans la maison et apporter des changements dans les différents ménages, résolvant du même coup le problème des déménagements. Quant aux personnes âgées, elles pourront continuer d'occuper les appartements de 3 1/2 pièces qui n'ont que peu été touchés par les transformations.

4.5 Plans d'affectation spéciaux ne dérogeant que partiellement à la réglementation de base

• Exemple: art. 32 s LC/ZG («Plan d'affectation spécial»)
«Les plans d'affectation spéciaux fixent dans le détail le mode de construction sur un périmètre déterminé, afin de réaliser des solutions judicieuses et satisfaisantes sur le plan urbanistique. Outre les éléments inhérents au plan d'alignement, ils peuvent prévoir des dispositions sur l'utilisation des biens-fonds, le règlement des corps de bâtiments, le nombre d'étages, la hauteur des bâtiments, la forme des toitures, les distances, l'aménagements des abords immédiats des constructions, etc.» (art. 32).
«Le plan d'affectation spécial peut être établi par le Conseil communal (Einwohnerrat) ou par les particuliers y intéressés, d'entente avec le Conseil communal. Demeure réservée l'approbation du gouvernement cantonal» (art. 33).

• Exemple: art. 79 ss LAC/ZH («Normes de construction spéciales»)
«Les normes de construction spéciales permettent et facilitent une plus grande liberté dans la construction de certains périmètres appropriés, conformément à des principes de présentation uniformes» (art. 79 al. 1).
«Elles peuvent en outre fixer les conditions de base pour certains modes d'affectation particuliers» (art. 79 al. 2).
«Les normes de construction spéciales peuvent déroger au règlement des constructions et de zones et définir en détail le type de mode d'utilisation et, par rapport au dit mode, la répartition et le but; elles doivent veiller à ce que l'intégration, la forme, l'équipement, les installations, etc. soient impeccables» (art. 80 al. 1).
«Il est possible de prévoir des maisons hautes dans les limites de la présente loi, pour autant que le règlement de zones et des constructions ne les exclue pas» (art. 80 al. 2).
«Les normes de construction spéciales peuvent être complétées par un plan qui reprend les principaux éléments autorisés en matière de construction» (art. 80 al. 3).
«Les normes de construction spéciales n'entraînent pas la nécessité de les respecter en tout point» (art. 81 al. 1).

(suite) exemple: art. 79 ss LAC/ZH («Normes de construction spéciales»)
 «Elles peuvent toutefois prévoir que des autorisations de construire ne peuvent être délivrées sur la base de telles normes que si la construction de l'ensemble du périmètre ou de certaines de ses parties spécialement définies est juridiquement garantie» (art. 81 al. 2).
 «En cas de renonciation à la possibilité de construire selon ces normes, les prescriptions du règlement des zones et des constructions est applicable» (art. 81 al. 3).
 «...Les normes de construction spéciales peuvent être abolies au plus tôt cinq ans après leur entrée en vigueur, si elles n'ont pas été utilisées pour l'exécution d'un projet de construction important ou qu'elles n'ont pas donné lieu à une tentative importante en ce sens» (art. 82).

Contrairement aux types décrits sous chiffre 4.4, ce genre de plans d'affectation spéciaux représente un instrument différencié et, partant, mieux adapté à une situation particulière. Comme il n'impose pas l'adoption d'une réglementation approfondie, la réglementation de base demeure applicable aux aspects de la construction qui ne sont pas touchés par la réglementation spéciale. De ce fait, l'on dispose en ces domaines d'une marge de manœuvre supplémentaire concernant le projet d'exécution.

Outre l'intérêt de pouvoir disposer d'un instrument différencié, les «normes de constructions spéciales» prévues par le droit zurichois représentent, en particulier pour les périmètres sujets à rénovation, une véritable solution de rechange à la réglementation de base (cf. art. 81 LAC/ZH). Ce type de plans d'affectation spéciaux confère aux propriétaires fonciers intéressés, comme à l'autorité chargée de la planification, un champ d'action attractif: c'est ainsi que, dans une situation où de bonnes raisons (considérées comme prépondérantes après pondération avec d'autres intérêts) commandent d'abolir une zone déterminée soumise aux prescriptions de construction standard, on ne saurait exclure a priori toute possibilité d'obtenir des solutions de rechange qui vont également dans le sens de l'intérêt public. En pareil cas, la solution de rechange que représente un plan d'affectation spécial doit être compatible, du point de vue des constructions et des affectations, avec la réglementation de base, dans la mesure où la réalisation de projets sur la base des différentes réglementations doit permettre d'obtenir des résultats satisfaisants même à l'égard des fonds voisins.

• Exemple

Afin de conserver notamment la structure typique du quartier ainsi que pour des raisons écologiques (garantir une aération suffisante du centre-ville), le projet du nouveau règlement des zones et des constructions de la ville de Zurich prévoit une zone spéciale englobant la partie du Zurichberg largement pourvue en villas. En raison de la densité des constructions (22 %) conditionnée par la granulation existante et d'une limitation générale de la longueur des bâtiments (25 m), un certain nombre de bâtiments répondent tout juste, voire sont même non conformes aux prescriptions. Si l'on veut modifier de tels ouvrages, en utilisant les réserves d'utilisation existantes, sans enfreindre toutefois les normes relatives aux dimensions extérieures du bâtiment, seule une transformation des combles reste possible. La seule façon rationnelle d'y parvenir est d'agrandir la surface disponible de l'unité d'habitation ou d'aménager un petit appartement – sans accès indépendant – dans les combles.

Pour répondre aux besoins privés et à l'intérêt public, il peut se révéler nécessaire de transformer le bâtiment en deux appartements d'égale grandeur, afin d'augmenter le taux d'occupation. La réorganisation des équipements internes et l'installation de cuisines et de salles de bain dans les deux étages nécessitent une augmentation partielle du cubage actuel, si l'on veut réaliser le projet de transformation à un coût raisonnable. Si les deux réglementations mentionnées plus haut ou même les plans d'alignement sont trop restrictifs par rapport à un ouvrage particulier, le projet envisagé peut être réalisé de la manière suivante: grâce à des normes de construction spéciales, il est possible de déroger à la limitation générale quant à la longueur des bâtiments ou à la densité de la construction, aux distances à la limite ou même aux alignements, à condition que les transformations servent à la création de nouvelles unités d'habitation et qu'il soit nécessaire à cet effet de s'écarter de la réglementation de base. Au besoin, les normes spéciales pourraient être complétées par un plan représentatif simplifié, qui indiquerait le secteur de construction requis ou les lignes de démarcation afférentes à chaque tracé de route, et qui l'emporterait en pareil cas sur les autres prescriptions communales.

• Exemple

Dans les quartiers urbains, on rencontre souvent un style de constructions contiguës: selon un mode de constructions en rang contigu, un certain nombre de bâtiments isolés sont flanqués de profondeurs

sensiblement uniformes servant de cours. Le problème spécifique que posent de tels ensembles résulte du vieillissement avancé des habitants, ou plus exactement, du fait qu'une partie des locataires ne pourrait pas supporter les charges résultant de projets de transformation. De plus, et indépendamment du cubage existant, les mesures d'intervention nécessitent pour des raisons d'esthétique du côté rue, une réglementation plus différenciée que le permet la réglementation de base. Il en va de même pour la cour, si l'on entend maintenir ou augmenter l'attrait de l'espace extérieur sous forme de places de jeux ou de délasserment.

Pour éviter des travaux de transformation non souhaitables, la réglementation de base peut se montrer restrictive, pour peu qu'un plan d'affectation spécial présente, à titre de solution de rechange, des possibilités d'extension dans des buts bien précis. Ainsi, dans le cas d'un bâtiment présentant des appartements de grandeur uniforme avec de petites cuisines et sans balcons, on pourrait, au lieu d'utiliser les profondeurs comme l'autorise la réglementation de base, *revoir le plan d'alignement de la cour pour permettre la création de cuisines-séjours et/ou des balcons spacieux*. Il serait ainsi possible d'éviter, du côté cour, des ascenseurs extérieurs ou des agrandissements de pièces d'habitation avec une faible majoration de la valeur d'habitation, ce qui ne pourrait pas se faire par le biais des facilités uniformes accordées en vertu de la réglementation de base. Selon la structure de la disposition en plan des différents appartements, il faudra également examiner les mêmes possibilités du côté rue. Il se pourrait souvent que seuls des plans d'alignement vétustes fassent obstacle à une mobilisation de l'espace situé du côté rue – sauf les cas où il y a lieu de respecter des façades représentatives dignes de protection. Assorties à des mesures destinées à atténuer le trafic, des extensions du côté rue peuvent parfaitement se concilier avec les prescriptions de la police de la circulation. Les deux exemples montrent que, basée sur la réglementation de base, l'affectation restrictive d'une zone, justifiée par des motifs sociaux, urbanistiques ou d'autre nature, n'a pas forcément des effets défavorables, à condition d'offrir simultanément des solutions de rechange judicieuses qui contribuent à une hausse qualitative des différentes parcelles déjà bâties. Du point de vue de la communauté chargée de la planification, il peut être avantageux d'encourager des processus de transformation sélectifs et appropriés, comme cela est souvent souhaité pour les structures

existantes. En effet, les plans d'affectation spéciaux offrent la possibilité de subordonner une plus grande utilisation du potentiel existant à des exigences qualitatives adaptées à la situation.

4.6 Appréciation

4.6.1 Plans d'affectation pour espaces bâtis

Les plans d'affectation spéciaux peuvent conférer l'élan décisif à la rénovation de périmètres déjà largement bâtis. En autorisant des dérogations à la réglementation de base qui soient adaptées à la situation concrète, ils procurent la flexibilité nécessaire. Ils permettent de tenir compte judicieusement des structures de construction et d'affectation existantes et d'élaborer des projets sur mesure. D'autre part, grâce à l'octroi d'avantages appropriés, l'on obtient que le plan ait de bonnes chances d'être réalisé: si, en effet, aucune facilité en matière d'utilisation ou d'affectation n'est accordée en faveur des parcelles déjà bâties par rapport à la réglementation de base, les différents propriétaires seront peu enclins à procéder à des rénovations de leurs bâtiments sur la base des normes en vigueur. A l'inverse des avantages généraux consentis par la loi et aux déclassements de zones admis par la réglementation de base, les plans d'affectation spéciaux permettent d'atténuer dans une large mesure les effets négatifs de nature secondaire, pour peu que les projets de transformation qu'ils suscitent soient soumis à des exigences de qualité qualifiées.

Grâce aux larges possibilités de différenciation qu'ils offrent, les plans d'affectation spéciaux permettent également de prendre en considération des aspects esthétiques et urbanistiques particuliers. Il n'est notamment pas nécessaire de remettre en question les exigences spéciales attachées à la protection des monuments pour satisfaire les souhaits d'un aménagement plus intensif de certains quartiers existants dans les cas où, par exemple, l'on utilise les possibilités offertes par les plans d'affectation spéciaux en vue de *compléter ou d'agrandir* de manière appropriée les centres des localités ou les ensembles dignes d'être protégés (voir → protection de la nature et du patrimoine).

4.6.2 Procédure en deux temps

Comme signalé plus haut, les plans d'affectation spéciaux nécessitent deux procédures différentes préalablement à l'exécution des travaux de transformation: dans un premier temps, il appartient à l'autorité législative d'adopter le plan d'affectation spécial (si l'élaboration en est laissée à l'initiative privée, les frais en incombent aux propriétaires concernés moyennant, selon les cantons, une contribution de la collectivité). Il s'agit, dans un deuxième temps, de mettre sur pied un projet détaillé dont l'exécution est soumise à la procédure d'autorisation de bâtir. Par rapport à un projet d'exécution basé directement sur la réglementation de base, cette procédure à deux niveaux devrait se révéler plus avantageuse et n'entraîner aucune perte de temps, ni charges financières supplémentaires. Au contraire, s'agissant de périmètres à rénover, les raisons suivantes plaident en faveur de cette procédure de planification spéciale, située entre la réglementation de base et l'autorisation de construire:

- Contrairement à ce que l'on observe pour les surfaces destinées à de nouvelles constructions, les périmètres déjà bâtis exigent des *études préalables* en ce qui concerne par exemple les lacunes structurelles et fonctionnelles à éliminer, les questions de rentabilité, le maintien de la valeur intrinsèque d'un ouvrage, les intérêts des locataires en place, etc. D'autre part, dans la plupart des cas, il sera indiqué de *prendre contact en temps utile avec l'autorité communale*, préalablement à l'élaboration du projet d'exécution proprement dit, afin de déterminer cas échéant les conditions générales d'ordre urbanistique présidant à une rénovation. Le contenu du plan d'affectation spécial correspondra ainsi dans une large mesure aux résultats d'une première phase de planification, qui s'avère indispensable lorsqu'on veut maîtriser les tâches inhérentes à des périmètres déjà largement bâtis. Même dans les cas où l'élaboration du plan est laissée à l'initiative privée, la procédure d'étude et d'adoption du plan ne devrait pas entraîner des retards significatifs, du moment que la collectivité a été associée aux travaux, dans une première phase, et qu'on a pu ainsi prendre la température politique de la commune; dans ce cas, il est possible de passer immédiatement au projet d'exécution.
- En dépit des exigences minimales fixées par le droit fédéral concernant la *modification des plans d'affectation* en général (art. 21 al. 2 LAT), aucun

obstacle fondamental ne s'oppose en principe à l'adoption d'un plan d'affectation spécial, lorsqu'il permet d'édicter des prescriptions de qualité que n'autoriserait pas la réglementation de base. Dans les cas où, précisément, le plan d'affectation spécial offre de meilleures possibilités de transformation, il ne risque pas de léser des intérêts privés dignes de protection. C'est ainsi que l'on peut réaliser des projets de rénovation dérogeant à la réglementation de base peu après l'adoption du plan d'affectation spécial, même si, pour des raisons de sécurité juridique, il n'est pas question de modifier la réglementation de base elle-même (garantie du plan).

- Lorsque des projets de transformation concernent un certain nombre de bâtiments avoisinants, il est possible, une fois le plan d'affectation spécial adopté, de procéder à la rénovation du périmètre *par étapes*. Cela représente un avantage par rapport aux constructions d'ensembles qui supposent qu'un projet concret soit entrepris d'un seul jet.

4.6.3 Possibilité et garantie d'une densité de haute qualité

Lorsqu'il est possible de réaliser un concept d'aménagement cohérent et répondant dans une large mesure au plan directeur communal, ce ne sont pas seulement les particuliers, mais également *la collectivité qui profite généralement des plus-values d'utilisation et des modifications d'affectation*. Les plans d'affectation spéciaux permettent une meilleure prise en considération des structures architecturales et sociales reconnues, tout en favorisant une augmentation du degré d'affectation: autant de facteurs qui vont dans le sens de l'intérêt privé et public. A relever plus particulièrement la possibilité qu'offrent les plans d'affectation spéciaux de pouvoir nuancer les modes d'affectation particuliers, afin d'obtenir, dans un quartier, un heureux amalgame desdits modes et une structure démographique variée.

Les dérogations apportées à la réglementation de base procurent généralement des avantages économiques; la possibilité d'exploiter un taux d'utilisation accru et des formes d'aménagement plus lucratives constitue le principal facteur devant inciter les particuliers à s'atteler eux-mêmes à l'élaboration de plans d'affectation spéciaux. Si un concept d'affectation mixte – le plus souvent favorable au

périmètre à planifier – prévoit par exemple la construction de maisons familiales à prix modérés ou l'aménagement particulièrement réussi d'un secteur difficile à urbaniser, les plans d'affectation spéciaux présentés par des particuliers ont de bonnes chances de rencontrer l'approbation de l'autorité compétente.

En subordonnant la possibilité d'exploiter une plus grande densité à des exigences de qualité élevées, il est souvent possible de concilier de manière constructive les intérêts de la collectivité et ceux des propriétaires fonciers dans le cadre d'un plan d'affectation spécial. Cela vaut plus particulièrement dans les cas où la réglementation de base contient des dispositions plutôt restrictives à l'égard des parcelles bâties, dans le but d'éviter que les travaux de rénovation ou de transformation n'entraînent des effets négatifs par rapport au *statu quo*.

4.6.4 Problèmes liés à l'élaboration d'un plan d'affectation spécial judiciaire

4.6.4.1 En cas d'élaboration par des particuliers

Les plans d'affectation spéciaux ne s'appliquent pas toujours aux domaines qui ont le plus besoin d'un assainissement par rapport à la planification prévue, mais surtout dans ceux où les intérêts uniformes des propriétaires en permettent l'élaboration. Lorsque ces intérêts divergent, les circonstances propres à chaque propriété font souvent obstacle à un projet commun: par exemple, les différents bâtiments ne se trouvent pas dans le même état d'assainissement (certains d'entre eux ayant fait l'objet de rénovations ponctuelles); ou bien des projets de rénovation sont abandonnés en attendant un cas de succession prochain. L'élaboration d'un plan par des particuliers peut être rendue difficile dans les cas où ce plan doit impérativement contenir une réglementation approfondie (cf. chiffre 4.4). En pareille circonstance, le plan doit contenir, au stade de son élaboration déjà, un projet concret de rénovation pour chaque bien-fonds concerné.

4.6.4.2 En cas d'élaboration par la collectivité

L'élaboration de plans d'affectation spéciaux de la part des pouvoirs publics se heurte d'abord à deux obstacles:

- Trop souvent, la collectivité *ne dispose tout simplement pas des capacités nécessaires* pour

mettre sur pied, en conformité avec la réglementation de base, une planification détaillée qui soit opportune et adéquate pour les périmètres déjà largement bâtis ayant un besoin urgent de rénovation ou susceptibles d'extension.

- Mais même dans les cas où l'on dispose de la volonté et des moyens nécessaires, la collectivité envisagera rarement un plan d'affectation spécial *dont l'établissement dépendra de conditions par trop qualifiées*. Cette constatation vaut par exemple pour le «plan d'aménagement public» du droit zurichois: conformément à l'art. 83 LAC/ZH, la commune ne peut établir elle-même un plan d'aménagement que s'il existe un intérêt public «important». La doctrine admet qu'il en est ainsi notamment dans les cas où le plan permet un aménagement favorable à proximité d'ouvrages tombant sous le coup de la protection de la nature et du patrimoine ou de stations des transports publics, ou lorsqu'il s'agit d'ouvrages publics implantés dans une région présentant des immissions inévitables. De par sa structure juridique, le plan d'aménagement public n'est ainsi applicable qu'aux zones restreintes du domaine communal où il existe pour la collectivité un intérêt qualifié à l'adoption d'une réglementation détaillée répondant impérativement aux exigences de l'art. 84 al. 1 LAC/ZH. A notre avis, une telle restriction ne peut se justifier que dans les cas où, par rapport à la réglementation de base, le plan d'aménagement devrait dans un cas particulier, porter atteinte, de manière disproportionnée, à la propriété privée, sans que l'on puisse établir l'existence d'un véritable intérêt public prépondérant. Bien que la chose soit plus facile à vérifier pour les périmètres destinés à de nouvelles constructions, c'est le contraire que l'on constate le plus souvent dans les zones déjà largement bâties: souvent, les réglementations sur mesure découlant du plan d'aménagement ouvrent des possibilités de transformation et d'extension qui vont dans le sens des intérêts privés ou du moins qui ne les lésent pas et que la réglementation de base ne saurait en aucun cas offrir. Dès lors, l'établissement d'un plan d'aménagement par les soins de la collectivité ne devrait plus dépendre d'un intérêt public «important», mais il devrait suffire à protéger les personnes touchées par le plan, chaque fois qu'il existe un intérêt public «prépondérant».

4.6.5 Obstacles de fait empêchant la réalisation du plan

Lorsque des plans d'affectation spéciaux sont établis sur un périmètre destiné à de nouvelles constructions, on peut généralement escompter leur réalisation. En effet, le mode de construction ainsi défini représente le plus souvent la seule possibilité d'exploiter rationnellement, d'un point de vue architectural et économique, les biens-fonds touchés par les plans de détail.

En revanche, l'application du plan dans des périmètres déjà largement bâtis n'est pas assurée, parce que les constructions bénéficient de la protection des droits acquis. En vertu de celle-ci, les bâtiments qui ont été construits conformément aux normes de l'époque peuvent être entretenus en l'état ou même – selon la réglementation cantonale – agrandis de manière appropriée, sans qu'il soit besoin de respecter les nouvelles prescriptions. On peut dès lors s'attendre à ce que la nouvelle planification demeure lettre morte par manque d'intérêt quant à sa réalisation; dans maints cas, il est possible de remédier à la situation en autorisant une plus grande utilisation ou/et un mode d'affectation plus lucratif.

Dans les périmètres déjà largement bâtis, il arrive parfois que l'on recherche essentiellement des améliorations qualitatives, il s'agit, par exemple et en priorité, de supprimer les lacunes fonctionnelles d'une construction existante si bien que l'on doit renoncer à une utilisation plus poussée compte tenu du taux de densité déjà atteint. On peut songer à des cas où, en raison d'une structure démographique défavorable, il convient d'envisager en premier lieu des modifications de la disposition en plan (introduction d'appartements de grandeurs différentes) ou d'autres adaptations par rapport au cubage existant. En milieu urbain, il arrive aussi souvent que l'intensification du taux d'utilisation d'un bien-fonds peut être obtenue plus facilement par un réaménagement de l'espace extérieur que par des travaux de construction sur le bâtiment existant.

A défaut d'intérêts financiers, il faut donc, en pareils cas, recourir à d'autres possibilités pour obtenir la réalisation du plan de transformation. On peut penser à la fixation d'une obligation de bâtir. Pour autant que les bases légales requises existent, il devrait être possible de justifier l'exigence d'une telle mesure dans un cas particulier, afin de per-

mettre l'application d'un plan d'affectation spécial. Toutefois, le principe de la proportionnalité – existence d'un intérêt public *prépondérant* par rapport à l'intérêt privé – ne laisse pas de poser des problèmes quasi insurmontables. Lorsqu'en effet, une obligation de construire s'applique concrètement à des parcelles déjà bâties, elle équivaut à nier l'existence d'une protection des droits acquis (cf. chiffre 8.2).

4.6.6 Insuffisance de bases pour juger d'un plan d'affectation spécial

Comme nous l'avons plusieurs fois relevé, l'adoption d'une réglementation de base peut se révéler nécessaire pour éviter qu'un périmètre déjà largement bâti ne soit soumis à une explosion engendrant des transformations excessives et par trop uniformes (par exemple interdiction générale d'accès à des zones purement industrielles et artisanales pour des entreprises de services, absence de déclassement général de zones dans des quartiers d'habitation). S'il se justifie donc, dans de nombreux cas, de pratiquer une politique de zones relativement restrictive, notamment pour protéger des structures sociales, économiques et urbanistiques, il peut néanmoins persister un besoin de procéder à des modifications justifiées – interdites par la réglementation de base – et qui ne souffrent aucune objection, pour autant que les rénovations souhaitées répondent à des critères de qualité suffisants.

Lorsque le plan d'affectation spécial établi sur un domaine à «zonage réduit» (*restriktiv zoniert*) s'écarte sensiblement de la réglementation de base, le problème suivant peut se poser: dans les cas où le plan émane précisément de l'initiative privée, il s'agit de justifier de manière convaincante – et abstraction faite des qualités intrinsèques du plan d'affectation spécial en lui-même – les raisons pour lesquelles il y a lieu, par exemple, dans le périmètre concerné, de réduire les distances, d'augmenter le taux d'utilisation ou de modifier en partie au moins les prescriptions touchant au mode d'affectation. Pour justifier de manière conséquente – juridiquement et démocratiquement – de tels écarts par rapport à la réglementation de base, il faudrait que la commune élabore des concepts de développement bien réfléchis, dont la pertinence l'emporte de loin sur ceux du plan d'affectation spécial.

Ces concepts de développement devraient revêtir la forme de plans ayant force obligatoire pour les

autorités → plan directeur communal) pour les deux raisons suivantes: d'une part, cette procédure formelle permet d'y associer la population (procédure de participation obligatoire en vertu de l'art. 4 LAT et, selon les cantons ou les communes, décision de mise en vigueur prise par le législatif). D'autre part, la communauté est liée par les projets de développement formellement prescrits, ce qui permet de réduire les risques de planification inhérents aux plans d'affectation spéciaux élaborés par les particuliers.

4.6.7 Aménagement légal des dispositions relatives aux transformations du point de vue de la procédure et du contenu

Selon la législation cantonale, les plans d'affectation spéciaux ne peuvent être établis que par la collectivité ou les particuliers. D'autre part, ils diffèrent parfois sensiblement les uns des autres en ce qui concerne les possibilités de déroger à la réglementation de base (chiffre 4.2) et les éléments du plan qui doivent être définis impérativement quant à leur contenu (chiffres 4.4 et 4.5). Pour qu'à l'avenir les plans d'affectation spéciaux puissent être également appliqués à des périmètres déjà largement bâtis, l'aménagement légal de ces institutions doit tenir compte des aspects suivants:

- *Outre la possibilité pour les collectivités d'établir de tels plans – possibilité prévue dans tous les cantons – il faut également en laisser l'initiative aux particuliers.* Il sera ainsi possible de mettre sur pied des projets de rénovation convaincants et parfaitement cohérents sur le plan de la conception pour des domaines où la collectivité doit se contenter, pour des raisons diverses, de prévoir une réglementation de base en matière d'aménagement.

Les particuliers prendront l'initiative d'élaborer de tels plans lorsqu'il existe véritablement des projets de rénovation; on épargnera ainsi des dépenses de planification inutiles. D'autre part, la collectivité peut adopter elle-même des plans appropriés chaque fois que le besoin s'en fait sentir ou qu'il n'y a pas lieu de compter sur l'initiative des particuliers, en raison des rapports de propriété ou des projets de planification individuels.

- Les plans d'affectation spéciaux devraient trouver davantage application lorsqu'il n'y a pas de nécessité d'adopter des réglementations

approfondies pour fixer le nombre, l'emplacement, les dimensions externes, le mode d'affectation et d'autres caractéristiques structurelles des différentes constructions. *Car en tant qu'instruments sélectifs, les plans d'affectation spéciaux sont beaucoup plus faciles à appliquer à des périmètres pour lesquels tous les propriétaires intéressés ne peuvent pas exécuter simultanément leurs propres projets de rénovation.* En s'en tenant à l'essentiel (par exemple définition de lignes de démarcation des distances différenciées par rapport aux exigences relatives à l'aménagement de l'espace extérieur), il est possible de tenir compte d'évolutions qui n'étaient pas prévisibles au moment de l'adoption du plan. S'agissant plus particulièrement de plans élaborés par des particuliers, ils présentent l'avantage de recueillir plus facilement l'accord de tous les propriétaires fonciers concernés, en raison de la marge de manœuvre dont ils disposent encore.

5.	Protection de l'environnement, de la nature du paysage, des monuments, des sites et des œuvres architecturales	133
5.1	Introduction	133
5.2	Conservation de la valeur intrinsèque – Protection de la structure	134
5.3	Appréciation: rapports entre la protection des sites et des monuments et l'aménagement du milieu bâti	134
5.3.1	Introduction	134
5.3.2	Les instruments juridiques particuliers à disposition	135
5.3.2.1	Plan directeur	136
5.3.2.2	Réglementation de base des plans d'affectation	136
5.3.2.3	Plans d'affectation spéciaux	136
5.3.2.4	Procédure du permis de construire	137
5.4	Protection des œuvres, notamment architecturales, par le biais du droit privé	137
5.5	Protection de l'environnement	138
5.5.1	Introduction	138
5.5.2	Lutte contre le bruit	138
5.5.3	Epuración des eaux	139

5. Protection de l'environnement, de la nature, du paysage, des monuments, des sites et des œuvres architecturales

5.1 Introduction

Les considérations qui suivent sont consacrées avant tout aux aspects concernant la protection des sites et des monuments. Il faut voir cependant que l'aménagement moderne se penche de manière accrue sur la protection de la nature en milieu bâti, par exemple sur celle des cours d'eau naturels ou de places de nidification pour les oiseaux, etc. Toutefois, l'étude de ces thèmes dépasserait les limites de notre travail. On se contentera donc de rappeler que tout projet de rénovation, à l'instar d'un projet de construction nouvelle, peut poser des problèmes au point de vue des législations fédérale et surtout cantonale assurant la protection de la faune, de la flore ou de la nature en général (il existe par exemple des prairies sèches constituant des biotopes intéressants au sein même des zones à bâtir, même parmi celles déjà passablement urbanisées). La législation forestière peut également être touchée lorsque des défrichements sont nécessaires, mais il faut qu'ils soient assez importants pour que la compétence soit de rang fédéral; en général ce sont les autorités cantonales, voire seulement communales, sous le seul angle des règlements communaux de protection des arbres, qui sont chargées d'appliquer de telles dispositions.

Il existe une étroite corrélation entre l'aménagement du territoire, le droit public régissant les constructions et la protection des sites et des monuments. Les tâches qui découlent de cette connexité ressortissent en premier lieu à la compétence des cantons et, dans la mesure où ceux-ci le prévoient, à celles des communes. Les réglementations légales afférentes à ces différents domaines se sont développées parallèlement au cours de ce siècle; jusqu'à ce jour, il existe dans de nombreux cantons des *textes légaux autonomes pour régler la protection de la nature et du patrimoine*, alors que, du point de vue de la technique législative – au moins sur le plan formel – le droit régissant les constructions a été rattaché à la législation sur l'aménagement du territoire.

Par comparaison avec l'aménagement du territoire, les préoccupations relatives à la protection des sites sont plus proches: cette dernière doit s'occuper avant tout, sur le plan sectoriel, du choix des bâtiments ou des groupes de bâtiments dignes en principe d'être protégés (inventaire), de leur protection et de leur entretien. Pour sa part, l'aménagement du territoire a pour mission, en ce qui concerne le milieu bâti, d'harmoniser les autres intérêts, comme par exemple ceux liés à la circulation, à l'économie, à la protection de l'environnement ou au délassement, avec l'objectif supérieur visant à une utilisation rationnelle du sol et à une urbanisation appropriée, tout en conciliant les préoccupations inhérentes à la protection des sites. En tant qu'instrument destiné à assurer la protection de la nature et du patrimoine, l'aménagement du territoire dispose de moyens qui permettent de peser l'intérêt à la sauvegarde d'un objet à protéger par rapport aux autres intérêts dont il faut tenir compte dans le cadre d'un aménagement local.

La loi zurichoise sur l'aménagement et les constructions, par exemple, rend expressément attentif à la *nécessité de procéder à une pesée approfondie des intérêts en présence*: elle constate d'une part que la collectivité doit, dans l'exécution de toutes ses tâches, donc aussi dans l'aménagement du milieu bâti, épargner les objets à protéger et les conserver intacts chaque fois qu'ils présentent un intérêt public *prépondérant* – et dans ce cas seulement! (art. 204 al. 1, LAC/ZH). Pour assurer une pondération appropriée avec les autres aspects de l'aménagement du milieu bâti, la loi zurichoise précise que la protection doit être assurée en premier lieu par des mesures découlant du droit relatif à l'aménagement (art. 205 LCA/ZH); ainsi, par exemple, dès l'établissement des plans directeurs, il faut se montrer attentif aux conflits qui peuvent résulter de l'implantation d'une voie de communication, compte tenu des exigences de la protection des sites, et s'efforcer de trouver une solution globalement satisfaisante, en modifiant au besoin le projet de manière appropriée (changement du tracé de la ligne, aménagement adéquat du site).

Dans ce contexte, il importe d'éviter un malentendu que l'on peut également illustrer par l'exemple zurichois. Bien que la loi ne permette pas de décider de manière définitive quels sont les ouvrages particuliers qui doivent être soumis à protection, pas plus que le mode et l'étendue de la protection – la pondération nécessaire avec les autres intérêts dont la loi impose de tenir compte pour l'aménagement

d'un milieu bâti devant avoir lieu dans une phase ultérieure de la planification – l'art. 189 LAC/ZH précise s'agissant des objets à conserver en priorité: «les objets à protéger sont:... c) les rues des localités et des quartiers et les places, les groupes de bâtiments, les bâtiments et parties de bâtiments et leurs annexes qui doivent être conservés en tant que témoins importants d'une époque politique, économique, sociale et artistique ou qui marquent profondément un paysage, ainsi que les abords qui contribuent essentiellement à leur effets;...».

La formule légale «les objets à protéger sont...» est insidieuse dans la mesure où l'art. 203 LAC se contente d'énumérer les conditions auxquelles un objet doit satisfaire pour bénéficier de la protection. Contrairement à la teneur du texte, il n'y a pas de protection légale directe dans le cas par exemple d'un bâtiment qui peut être considéré comme un «témoin important d'une époque artistique». Néanmoins un tel objet doit être répertorié et les autorités sont tenues de veiller à sa conservation. Jusqu'à la décision définitive, il y a lieu aussi de prévoir les mesures nécessaires pour éviter que le propriétaire foncier n'y apporte des modifications non souhaitables (interdiction provisoire de modification, par exemple en publiant l'inventaire, en fixant une interdiction de bâtir à la suite d'une demande de permis de construire jusqu'à droit connu sur le classement de l'objet, en adoptant une zone d'aménagement, etc.). Ce n'est que lorsque l'intérêt à la conservation de l'objet *l'emporte* à la suite de pondération des biens en présence que les mesures de protection définitives pourront être arrêtées.

5.2 Conservation de la valeur intrinsèque de la construction – Protection de la structure

Pour conserver un site digne d'être protégé, les autorités disposent de deux types de mesures différents, qui peuvent être appliqués conjointement et se combiner judicieusement:

- *Pour conserver la valeur intrinsèque* (Substanzerhaltung), chaque construction fait l'objet de prescriptions détaillées. Celles-ci fixent par exemple les parties à conserver telles quelles ou à remplacer en utilisant pour le moins les matériaux d'origine et les couleurs correspondantes. Lorsque l'objet à protéger est constitué d'un groupe de bâtiments, il arrive souvent que des

détails concernant l'aspect extérieur (comme par exemple la distance exacte des meneaux des fenêtres, la granulation du crépi) soient négligés.

- Le but de la protection tend alors bien davantage à conserver dans ses grandes lignes les éléments structurels fondamentaux d'un tracé de rue ou d'un quartier. Dans ce cas, les mesures de protection se concentrent essentiellement par exemple sur le maintien de l'alignement typique d'une rue, les hauteurs des gouttières, la pente des toits, les éléments caractéristiques de l'agencement des façades, l'aménagement des surfaces extérieures, etc. Ces mesures protectrices, qui se contentent pour l'essentiel de définir de manière exacte le cubage, l'orientation de la construction et d'autres éléments importants quant à la forme, présentent l'avantage d'autoriser de *nouvelles constructions* ou des *constructions de remplacement* de structure typique, sans que le caractère de l'ensemble à protéger n'en soit affecté.

Même dans les cas où la valeur intrinsèque (ou substantielle) d'une ou plusieurs constructions doit être conservée, des considérations de la raison et la limitation à l'essentiel peuvent, selon la situation, permettre la construction de *superstructures* et *d'annexes* judicieuses. On peut, en effet, observer qu'au cours des années, un grand nombre de bâtiments protégés ont connu des extensions progressives; il n'y a pas de raisons valables qui pourraient faire obstacle dans ces cas à la continuation d'un développement modéré lorsque, s'agissant de classer l'objet à protéger, *l'on ne parvient pas à s'entendre sur l'état précis de l'historique de la construction qui mérite protection*.

5.3 Appréciation: rapports entre la protection des sites et des monuments et l'aménagement du milieu bâti

5.3.1 Introduction

A défaut de coordination avec l'aménagement du milieu bâti dans son ensemble, les efforts entrepris dans le domaine de la protection des sites ont eu pour effet que, généralement, seuls certains objets ont pu bénéficier d'une véritable protection. Toutefois les alentours ou leurs abords immédiats ont subi de tels changements au cours des années que,

dans certaines communes, ces objets se trouvent aujourd'hui situés par exemple à proximité de carrefours surdimensionnés ou au centre de constructions issues de la haute conjoncture. Le but de la protection est ainsi remis en question après coup.

Ces évolutions manquées prouvent, d'une part, que les autorités chargées de la planification, dans leur souci de protection, n'ont pas suffisamment tenu compte de l'environnement (et de son développement prévisible) de certains des objets à protéger; partant, elles ne se sont pas livrées à des réflexions au sujet d'une conception directrice en la matière et n'ont pas non plus adopté les prescriptions qui s'imposaient dans les plans directeurs et plans d'affectation qu'elles ont adoptés. D'autre part, les possibilités d'intervention des cercles privés et des organisations intéressées se sont trop souvent limitées à s'opposer au dernier moment à la démolition d'un objet particulier et à éviter ainsi le pire. Les organisations de protection de la nature et du patrimoine disposent de moyens d'action plus efficaces chaque fois que le droit cantonal leur reconnaît la légitimation active pour recourir (recours d'associations à but idéal contre des décisions et des arrêtés basés sur des prescriptions relatives à la protection de la nature et du patrimoine). Mais si l'on veut que ces interventions ne demeurent pas seulement des «exercices de sapeurs-pompiers», la légitimation active devrait s'étendre d'une manière générale à l'élaboration de la réglementation relative à la protection des sites, lors de l'adoption des plans d'affectation. Il convient en outre de rendre attentif quant aux possibilités de participation prévues par l'art. 4 LAT; en vertu de cette disposition, le canton et les communes peuvent associer davantage à l'établissement des plans ceux qui se préoccupent de la protection des sites et des monuments.

Dans le cadre de la rénovation des zones bâties, il est donc nécessaire de prendre davantage en considération les possibilités susceptibles de créer une véritable *protection structurelle*. Il s'agit, d'une part, d'empêcher que certaines constructions isolées au milieu d'un contexte ayant subi de profondes modifications ne demeurent les témoins «avérés» du passé. D'autre part, une véritable protection des structures existantes – axée avant tout sur le cubage et sur les principaux éléments inhérents aux autres aspects extérieurs des constructions et consacrant dans une juste mesure *l'espace extérieur privé et public en tant que facteur important de l'aménagement* – peut contribuer au choix de solutions susceptibles de conduire au fil des années

à des résultats, dans l'ensemble, beaucoup plus satisfaisants que la mise sous protection d'un grand nombre d'édifices particuliers.

A l'avenir également, *on ne pourra pas se passer de mesures appropriées destinées à la conservation de la valeur intrinsèques de certaines constructions*. Toutefois si, par exemple, il s'agit d'aménager au centre d'un village campagnard davantage d'espace habitable ainsi que des surfaces artisanales ou commerciales, ou qu'il faille affecter au sein d'une zone bâtie une plus grande surface industrielle en partie protégée à de nouvelles affectations, il ne sera pas possible, pour des raisons structurelles, mais surtout financières, de soigner le détail architectural. Dans ces cas, il importera en tout premier lieu de conserver les principaux éléments de l'objet à protéger, de créer l'espace nécessaire à la réalisation d'une combinaison judicieuse entre les éléments de l'ancien quartier et les nouvelles affectations et d'assurer les liaisons avec l'environnement (aménagement de l'espace public).

Souvent, les lacunes de la protection des sites et des monuments affectant les détails caractéristiques de type physique d'un objet particulier se manifestent plus particulièrement à propos des dénoyautages d'un bâtiment: lorsque, par exemple, «seules» les façades – qui ne sauraient en aucun cas être altérées dans leur substance – doivent être conservées, on voit surgir derrière elles, au prix d'une ingéniosité technique et de dépenses financières importantes, des édifices entièrement nouveaux. Les résultats sont particulièrement choquants si la rénovation entraîne des changements d'affectation qui n'ont plus rien à voir avec la construction primitive. En pareils cas, la meilleure solution consisterait le plus souvent à construire un nouveau bâtiment à l'échelle, qui tienne compte de l'environnement et dont le rayonnement soit assuré par un aménagement adéquat de l'espace extérieur public et privé.

5.3.2 Les instruments juridiques particuliers à disposition

Il est possible d'élargir considérablement le champ des mesures destinées à la protection des sites et des monuments, en mettant à son service l'arsenal des instruments dont on dispose en matière d'aménagement du sol et dans le domaine du droit des constructions. Ces moyens ne permettent pas seulement de protéger des objets particuliers: en adoptant des concepts généraux susceptibles d'encourager le

développement organique de quartiers entiers, il est possible de répondre aux besoins impérieux de la construction urbanistique moderne dont les préoccupations dépassent de loin le simple cadre de la protection des monuments.

Indépendamment de la mesure de sauvegarde typique consistant à décréter la mise sous protection d'un objet particulier, avec les obligations que cela comporte pour conserver sa valeur intrinsèque et assurer son entretien, il y a lieu de faire davantage appel aux institutions suivantes:

5.3.2.1 Plan directeur

A ce niveau, il s'agit en premier lieu d'harmoniser le souci de la protection des sites avec les projets de la collectivité: les conflits en rapport avec les projets de construction du réseau routier ou d'autres projets d'aménagement des pouvoirs publics (agrandissement de bâtiments administratifs, hôpitaux, écoles, etc.) devraient être liquidés autant que possible dans une phase préalable.

Lorsque les plans directeurs cantonaux limitent fortement les compétences dont disposent les communes quant au choix des moyens afférents à leurs plans d'affectation («Planification d'affectation anticipée» des cantons), les conflits doivent être réglés suffisamment tôt pour éviter qu'après l'adoption du plan directeur cantonal l'on doive recourir à la procédure dispendieuse de modification du plan. Il est nécessaire à cet effet que la commune dispose de la documentation de base nécessaire (inventaires, concepts d'aménagement des sites) qu'il s'agit d'établir suffisamment tôt et d'adapter à l'évolution des besoins.

5.3.2.2 Réglementation de base des plans d'affectation

En ce qui concerne l'environnement plus ou moins rapproché d'un l'objet à protéger, il est possible de contribuer à la réalisation de l'objectif visé, pour peu que le règlement des zones et de constructions prévoie des mesures de protection particulières:

- délimitation de zones libres (structure et séparation du domaine à bâtir);
- exclusion de certaines formes de construction (maisons hautes, maisons en terrasses, toitures plates);
- équipement des différentes zones selon des dispositions différenciées fixant le nombre d'étages, la forme des toitures et les distances, la limitation de la longueur des bâtiments, l'obligation ou

l'interdiction de constructions en ordre contigu, etc.;

- séparation appropriée des modes d'affectation autorisés, afin d'assurer des rapports fonctionnels judicieux entre l'ensemble à protéger et son environnement immédiat;
- adoption de plans d'affectation spéciaux obligatoires pour certaines parties déterminées de la zone à bâtir, cf. chiffre 4.2.2.

5.3.2.3 Plans d'affectation spéciaux

Les plans d'affectation spéciaux permettent d'agir de manière différenciée sur les structures de construction existantes: en vertu de la plupart des réglementations cantonales, il est possible de déroger au mode de construction standard et d'adopter pour chaque bâtiment des normes spéciales en ce qui concerne le cubage, l'orientation et d'autres aspects extérieurs. En plaçant différemment les corps de bâtiments, on peut maintenir simultanément les caractéristiques déterminantes de l'espace environnant. Si, au surplus, la situation particulière autorise de nouvelles constructions ou – compte tenu de la place disponible – des constructions complémentaires, les plans d'affectation spéciaux permettent de conserver des caractéristiques structurelles typiques en procédant à des délimitations précises des domaines à bâtir.

Selon la situation, il est donc possible d'obtenir d'excellents résultats dans la mesure où le périmètre faisant l'objet d'un plan d'affectation spécial ne reste pas limité à l'ensemble ou à l'objet à protéger: en englobant d'autres terrains, il est possible de poursuivre le développement d'un site quant à son affectation, tout en répondant pleinement aux préoccupations relatives à sa protection (dans le canton de Zurich, l'on peut obtenir des solutions sur mesure sans devoir recourir à des plans d'affectation spéciaux, grâce à la délimitation d'une zone centrale conformément à l'art. 50 LAC/ZH. On notera que cette disposition permet de réduire les distances minimales prescrites sur le plan cantonal, réduction que le droit zurichois en vigueur exclut si l'on recourt à des prescriptions spéciales ou à des plans d'aménagement, cf. art. 79 ss LAC/ZH).

Des dérogations à la réglementation de base en matière d'affectation peuvent, selon les cas, contribuer sensiblement à la réalisation de la protection visée, lorsque l'affectation autorisée par la réglementation de base est difficilement conciliable avec le caractère de la construction concernée. Toutefois,

de telles dérogations sont exclues dans certains cantons. A l'inverse, d'autres cantons prévoient, moyennant l'adoption de plans d'affectation spéciaux, la possibilité, non seulement de déroger à la réglementation de base, mais encore de procéder à des différenciations poussées dans le domaine de l'affectation. C'est ainsi qu'il est possible par exemple de réserver le rez-de-chaussée de certains bâtiments à des restaurants ou à de petits commerces; de même, on peut interdire, dans les limites d'un mode d'affectation autorisé, certaines formes secondaires d'utilisation (par exemple, l'interdiction de salons de jeux dans une zone en principe accessible au commerce, l'exclusion de studios dans une zone réservée en principe à l'habitat, etc.).

5.3.2.4 Procédure de permis de construire
Dans la phase de l'élaboration d'un projet et de la réalisation d'une construction, les institutions que sont la → clause générale d'esthétique, la → dérogation ou la possibilité de réclamer une → décision préjudicielle dans le cadre d'une procédure de permis de construire peuvent contribuer grandement à la réalisation d'une rénovation qui soit conforme aux objectifs de la protection.

(En prenant contact suffisamment tôt avec les autorités, il est possible d'organiser des concours avec le soutien des pouvoirs publics). Cela vaut plus particulièrement pour des objets qui ne sont pas touchés directement par des mesures protectrices de la valeur intrinsèque ou dont la forme n'a pas été définie préalablement par des mesures de planification, comme par exemple un plan d'affectation spécial ou une zone centrale (constructions complémentaires, autres projets de construction dans les environs plus ou moins immédiats de l'objet à protéger).

Par ailleurs, il convient d'observer qu'un objet directement touché par des dispositions réglant la protection des monuments échappe aux prescriptions ordinaires en matière de constructions, pour peu que ces prescriptions aient été remplacées par des mesures de protection de la valeur substantielle ou d'autres normes concrètes d'aménagement: c'est ainsi par exemple que l'obligation de maintenir, dans sa substance la répartition interne des surfaces d'un bâtiment rend naturellement superflue une demande de dérogation pour réduire la hauteur minimale des pièces normalement prescrite. De même, l'autorité chargée de l'octroi du permis de construire ne peut pas s'opposer à une réglementation de la protection des monuments qui prévoit

une coloration bleu ciel des façades et exiger, en vertu de la clause générale d'esthétique, une couleur jaune pâle.

5.4 Protection des œuvres, notamment architecturales, par le biais du droit privé

Tout à fait indépendamment des dispositions de droit public que nous venons d'examiner, le droit privé prend en considération les intérêts de certains particuliers qui peuvent également aboutir à restreindre la liberté en matière de rénovation. Il s'agit plus précisément de l'art. 6 de la Convention de Berne révisée pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et de l'art. 68bis de la loi fédérale sur le droit d'auteur.

C'est ainsi qu'on protège le lien qui unit l'auteur à son œuvre en permettant à l'architecte, comme à d'autres créateurs (peintres, sculpteurs, etc.) d'interdire toutes déformations, mutilations ou modifications de sa création ou toutes autres atteintes qui seraient préjudiciables à son honneur ou à sa réputation. Cela présuppose bien entendu que l'objet architectural en cause soit une création suffisamment originale de l'esprit, réalisant une idée créatrice ou constituant l'expression personnelle d'une pensée; pareille appréciation résultera presque toujours d'une expertise architecturale, mais il ne sera pas forcément nécessaire qu'on ait affaire à un témoin remarquable du Bauhaus ou à une maison signée Le Corbusier, par exemple, pour qu'on juge qu'il y a œuvre au sens de la législation sur le droit d'auteur.

Jusqu'à il y a peu de temps, en cas de conflit entre l'architecte invoquant un tel droit moral sur une œuvre et le propriétaire désireux de transformer la construction à sa guise ou selon des impératifs propres, par exemple liés à l'exploitation de l'objet, on procédait à une *pesée des intérêts*, afin de dire si le sacrifice exigé du propriétaire pour une protection convenable de l'œuvre était acceptable ou non, en particulier sous l'angle de surcoût provoqué par les mesures protectrices. Il avait par exemple été admis en certaines occasions une augmentation des frais de transformation de l'ordre de 15% de manière à respecter le style architectural initial.

Aujourd'hui cependant, le Tribunal fédéral, dans un arrêt tout récent, paraît avoir renversé cette tendance et ne plus même admettre qu'on impose aux propriétaires un sacrifice de cet ordre. Sans qu'il soit réellement possible de porter une appréciation définitive sur la nouvelle jurisprudence, on peut penser que seule la mutilation presque gratuite ou sans grand intérêt pratique pour le propriétaire permettra encore à l'architecte de faire triompher son droit moral d'auteur; ce n'est pas un mince paradoxe d'ailleurs que de constater qu'en appliquant une même convention internationale, celle qui a été citée plus haut, dont l'existence date de plus d'un siècle, les autorités judiciaires françaises en sont arrivées à des conclusions diamétralement opposées et protègent très fermement la position de l'architecte dans une telle situation. Il n'en demeure pas moins que chez nous, sous l'angle concret de la rénovation, le droit moral de l'architecte ne devrait plus guère entraver l'avancement des projets, ce qui était occasionnellement le cas jusqu'ici.

5.5 Protection de l'environnement

5.5.1 Introduction

La loi fédérale sur la protection de l'environnement, entrée en vigueur en 1985, a été suivie par la mise en place de nombreuses ordonnances et a repris, dans le domaine des eaux, une législation sectorielle qui existait déjà depuis des lustres. Il serait ici hors de propos d'effectuer une revue exhaustive de ces dispositions afin d'examiner dans chacun de leur détail si et dans quelle mesure elles peuvent entrer en conflit avec tel ou tel projet de rénovation. Il suffira d'attirer l'attention sur deux groupes de dispositions qui devraient assez fréquemment jouer un certain rôle dans ce domaine.

5.5.2 Lutte contre le bruit

L'OPB (Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit) peut aussi bien induire des travaux de rénovation qu'y faire obstacle.

En effet, la création ou la modification de ce qu'on appelle des installations fixes, par exemple des voies de communication ou des entreprises industrielles, est susceptible de conduire à un dépassement des valeurs limites (de planification ou d'imission suivant les cas, les premières étant nettement

plus restrictives que les secondes) applicables aux bâtiments du voisinage. En pareille situation, la conception qui est à la base du droit suisse de l'environnement prévoit que l'on doit tout d'abord chercher par tous les moyens techniquement et économiquement raisonnables à résoudre le problème à la source, c'est-à-dire à limiter les émissions de bruit; en certains cas extrêmes il y aura même lieu d'interdire la création ou la modification de l'installation fixe ainsi polluante.

Cependant, l'autorité peut aussi être amenée à choisir plutôt, selon des critères qui sont à vrai dire peu clairs aujourd'hui encore, d'imposer des mesures aux bâtiments touchés par la pollution phonique en question. Les propriétaires de ces bâtiments peuvent ainsi être obligés d'insonoriser les fenêtres des locaux à usage sensible au bruit, même si ces propriétaires sont totalement étrangers à la nuisance qui frappe leurs bâtiments; en effet l'intérêt public à la protection de la santé contre les atteintes phoniques est en pareille hypothèse jugé prépondérant. Des mesures autres que celles touchant les fenêtres peuvent être convenues d'entente avec l'autorité d'exécution, tandis que celle-ci renoncera à l'isolation acoustique lorsqu'elle apparaît inefficace ou inutile (notamment au vu de la destination future du bâtiment touché) ou que des intérêts prépondérants de la protection des sites ou des monuments historiques s'opposent à une pareille isolation.

S'il est contraint par la loi à accepter une telle décision dans la mesure où elle est fondée, le propriétaire en revanche ne doit bien entendu *pas supporter les frais liés à l'investissement* nécessaire pour parer à la nuisance. C'est au contraire le détenteur de l'installation générant le bruit indésirable qui doit assumer ces coûts. Par contre, les *frais d'entretien et de renouvellement* des mesures d'isolation acoustique seront dans le futur à la charge du propriétaire du bâtiment.

Une situation tout à fait analogue peut également se présenter sans qu'il y ait création ou modification d'une installation fixe mais simplement parce que telle installation existante excéderait déjà les valeurs, pourtant fort élevées, dites d'alarme. En pareil cas, la réglementation est semblable, *mutatis mutandis*, à celle qui vient d'être exposée à propos d'installations nouvelles ou modifiées dépassant les valeurs de planification ou d'imission.

Enfin, lorsqu'un bâtiment exposé aux nuisances sonores d'une installation fixe n'est pas victime

d'un dépassement des valeurs d'alarme, mais seulement des valeurs d'imission, de nouvelles constructions ou des modifications notables ne seront autorisées que si l'on peut protéger le bâtiment contre le bruit par des mesures de construction ou d'aménagement adéquates ou, à tout le moins, si l'on peut prendre des mesures d'agencement particulières en faveur des locaux à usage sensible au bruit. A défaut, *le permis de construire sera refusé* sauf si le projet présente un intérêt prépondérant et que les autorités cantonales compétentes l'approuvent. Il est important de noter que dans ce cas, au contraire des précédents, le coût des mesures à prendre sera à la charge des propriétaires du terrain.

Sur le plan de la procédure, il est désormais exigé d'un constructeur, au stade de la demande de permis de construire, qu'il montre que son projet respecte les règles de l'OPB, soit parce que les valeurs limites sont respectées, soit parce que des mesures palliatives adéquates ont été prises.

5.5.3 Epuration des eaux

Une des conséquences souvent souhaitable et voulue, de la politique de rénovation consiste à densifier l'habitat ou plus généralement l'utilisation de différents locaux. Il convient d'être attentif au fait que de tels choix sont de nature à provoquer des dépassements de la charge acceptable lorsque les installations d'épuration des eaux sont déjà insuffisantes ou juste suffisantes. En pareille hypothèse, le projet de rénovation supposera donc la prise en considération de la modification, voire du remplacement, de l'installation d'épuration.

De même le changement d'affectation qui accompagne certains projets de rénovation peut impliquer l'emploi, dans la construction ou dans l'exploitation future des locaux nouvellement affectés, de produits plus particulièrement délétères pour les eaux et ne pas convenir à la zone de protection dans laquelle se situe le bâtiment. Il en résulterait logiquement un refus du permis de construire au point de vue de la protection des eaux ou, en tout cas, l'exigence de mesures complémentaires de précaution.

5 bis	Législations cantonales sur le logement, plus particulièrement sur les «démolitions» et les «ventes» de logements loués	143
5 bis 1	Introduction	143
5 bis 2	L'aménagement du territoire	143
5 bis 3	Les «démolitions»	143
5 bis 4	Les «ventes»	144

5 bis Législations cantonales sur le logement, plus particulièrement sur les «démolitions» et les «ventes» de logements loués

5 bis 1 Introduction

Le droit privé fédéral laisse aux cantons une large autonomie en matière de réglementation sur le logement, essentiellement dans le domaine du droit public. Toutes les législations cantonales ne touchent toutefois pas, de près ou de loin, à la rénovation. Dresser le catalogue des mesures cantonales en matière de logement se révélerait ainsi non seulement trop fastidieux, mais sortirait du cadre de la présente publication. Il y a lieu de se limiter ici aux interventions cantonales dans les deux domaines suivants: les «démolitions» (au sens large) et les «ventes» d'appartements loués, avec, en préambule, quelques mots sur l'aménagement du territoire.

5 bis 2 L'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire ressortit habituellement à la compétence des cantons. L'art. 22 quater de la Constitution fédérale n'autorise en effet le législateur fédéral qu'à édicter des «principes», enjoignant de surcroît les cantons à établir, des «plans d'aménagement».

Le zonage est toutefois antérieur au mandat constitutionnel résultant de l'article précité. Contrairement à la planification directrice, il accorde au demeurant une place souvent privilégiée au logement: si la plupart des cantons ont réservé, ou fait réserver, certaines surfaces de leur sol à l'habitat, quelques-uns sont allés jusqu'à imposer, dans les zones mixtes, une part minimale à ce dernier; il en va ainsi à Bâle-Ville et à Zurich (Wohnanteilpläne) de même qu'à Genève (plans d'utilisation du sol, PUS). Cette politique est d'ailleurs davantage sous-tendue ici par des préoccupations de politique urbaine (lutte contre le dépeuplement des villes et la tertiarisation du sol) que par des considérations liées à la politique du logement.

Il convient de mentionner ici brièvement une spécificité genevoise; les zones de développement. Il

s'agit en substance de surfaces réservées où la construction est en principe interdite mais où des dérogations sont possibles sans qu'il s'agisse toutefois de déclassements *stricto sensu*. Ce type de zones est constitué sous la forme d'un périmètre d'expansion de la ville, qui plus est provisoirement superposé à la zone ordinaire, soit jusqu'à ce que l'Etat accorde, moyennant adoption préalable d'un plan de quartier et une décision de déclassement, la délivrance d'un permis de construire.

Le dit permis de construire, représentant un avantage particulier, n'est pas accordé sans contrepartie: le bénéficiaire est contraint de respecter un certain nombre de «charges», telle que l'obligation de construire des logements à loyers modérés. L'Etat est habilité à «sanctionner» tout manquement de la part du bénéficiaire. Il doit toutefois respecter ici le principe de proportionnalité. Le Tribunal fédéral a agréé un tel système.

5 bis 3 Les «démolitions»

Le terme de «démolition» est ambigu. D'une part, il s'oppose, dans une acception large, à tout ce qui concerne l'entretien, par quoi il convient d'entendre, conformément à l'ancien art. 3 de la loi genevoise sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR), les «réparations qui visent à maintenir l'immeuble en bon état, sans lui apporter de modifications, ni améliorer sensiblement son confort». D'autre part, dans un sens étroit, il s'oppose à des notions telles que:

- la *modification* par laquelle le propriétaire restreint l'usage de la chose louée;
- la *transformation* par laquelle il procède à une démolition partielle avec modification de la distribution intérieure;
- la «*réhabilitation*» représentant de l'entretien avec adjonction d'un élément de confort supplémentaire. Il convient en outre de mentionner la *démolition* et le *changement d'affectation* dont la signification ne devrait point échapper au lecteur. A noter en outre que selon le Tribunal fédéral (arrêt Chambre genevoise immobilière, du 20 décembre 1990), la nature et non l'importance des travaux est décisive.

Cela dit, l'objectif visé au travers des législations cantonales (soit bâloise, bernoise, genevoise, jurassienne, lucernoise, neuchâteloise, vaudoise et zurichoise) sur les «démolitions» est de conserver le

volume habitable, les loyers des appartements neufs mis actuellement sur le marché (même sous la forme de logements sociaux) n'étant malheureusement que rarement à la portée des personnes dont les ressources sont les plus précaires, notamment en raison des coûts de production lesquels épargnent précisément les logements déjà construits.

A relever une particularité des droits vaudois et genevois. Désormais, tous deux exigent en contrepartie du propriétaire immobilier, bénéficiaire d'une autorisation de «rénovier» (au sens large), une obligation de droit public, sous la forme d'un contrôle du loyer ou du prix de vente (voire les deux). Cette mesure, qui demeure malgré tout dans le cadre du droit public (à titre résiduel), ne porte pas atteinte à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.

5 bis 4 Les «ventes»

Trois cantons romands sont même allés plus loin. Constatant que des promoteurs acquéraient des immeubles locatifs, de préférence anciens, en vue de les revendre, appartement par appartement, les proposant soit au locataire en place, soit à des tiers, entraînant ainsi le départ forcé d'un certain nombre de personnes, dont quelques-unes étaient mise devant l'alternative «acheter ou partir» (problématique des «congé-ventes»), le canton de Genève institua le premier, suite à une initiative, le principe de la soumission à une autorisation administrative lors de toute transformation d'un logement en un appartement à vendre.

Saisi de nombreux recours de droit public le Tribunal fédéral a estimé qu'une telle mesure ressortissait bien, en elle-même, à la compétence des cantons. La solution était toutefois loin d'être évidente. La substance matérielle du logement n'était en effet nullement touchée dans cette hypothèse. De plus, la loi cantonale incriminée (soit la LDTR) avait pour effet, d'exercer un effet *direct* sur la conclusion d'un contrat d'aliénation, ce qui représentait un cas de figure tout à fait nouveau. D'aucuns ont reproché aux juges lausannois de n'avoir point examiné avec davantage d'attention la conformité d'une telle législation à la lettre, au sens et à l'esprit du droit privé fédéral; sans compter la question de l'harmonisation avec les libertés économiques. Cela dit, s'inspirant des considérants

du Tribunal fédéral, les législateurs des cantons de Neuchâtel et de Vaud ont légiféré à leur tour.

Enfin, il convient d'observer que la «vente» (au sens large) se révèle à l'évidence plus intéressante que la location pour celui qui désire récupérer le plus rapidement possible le capital investi, avec le profit. Il est vrai toutefois que l'aliénateur aura intérêt, sauf à vouloir désintéresser l'acquéreur potentiel, à procéder à des travaux sur l'immeuble afin d'obtenir le meilleur prix; les législations, décrites ci-dessus, relatives aux «rénovations» devraient ainsi pouvoir constituer, par le contrôle des prix qu'elles instituent, un frein suffisant à de telles pratiques. Malheureusement, tel n'est pas le cas. En effet, outre qu'elles sont prévues pour une durée limitée, il est douteux qu'elles se fondent sur des critères très rigoureux. Il conviendrait dès lors de les renforcer.

6.	Droit du bail	147
6.1	Introduction	147
6.2	Travaux d'entretien	147
6.2.1	Obligation d'entretien du bailleur	147
6.2.2	Vieillessement naturel et dépréciation de la chose louée	147
6.2.3	Mesures ne soulevant pas de problèmes du point de vue du droit du bail	147
6.3	Transformations (améliorations du point de vue de la construction et de l'affectation) avec maintien de la communauté des locataires en place	148
6.3.1	Les rapports d'intérêts spéciaux entre le bailleur et la communauté des locataires	148
6.3.2	Les différentes mesures de construction	149
6.3.3	La réglementation de l'art. 260, al. 1, CO	149
6.4	Rénovations moyennant résiliation préalable des baux	149
6.5	Appréciation	150
6.6	Législation contre la spéculation	150
6.6.1	Introduction	150
6.6.2	Les effets en matière de rénovation	151

6. Droit du bail

6.1 Introduction

Lorsque des bâtiments ne sont pas occupés par leurs propriétaires, les locataires peuvent faire obstacle à des projets de modification. Différents problèmes peuvent se présenter selon le genre et l'état du bâtiment, l'importance des travaux projetés et les rapports d'intérêts entre bailleur et locataires.

Dans le présent travail, nous sommes partis du principe qu'il y a lieu de tenir compte autant que faire se peut de l'intérêt de la communauté des locataires. On renoncera autant que possible à résilier les baux, quand bien même ce procédé est de nos jours le plus fréquent dès qu'il s'agit d'entreprendre des projets de transformation importants (cf. chiffre 6.4).

La situation juridique se présente différemment selon qu'il s'agit de travaux de simple entretien (en principe autorisés, cf. chiffre 6.2.3) ou de projets de transformation à proprement parler (cf. chiffre 6.3). A l'avenir, ces derniers risqueront de plus en plus d'échouer face aux intérêts des locataires: si en effet les modifications envisagées peuvent être qualifiées de «rénovations de luxe» – devant servir unilatéralement et exclusivement les intérêts du bailleur (supplément de recettes) – les locataires ont de fortes chances de pouvoir s'opposer à ces projets en invoquant l'art. 260 al. 1 CO (rénovation raisonnablement exigible du locataire).

Le cas de l'aliénation d'un immeuble mérite une attention particulière, car il arrive souvent que les projets de rénovation se manifestent à l'occasion d'un changement de propriétaire.

Selon l'art. 261 al.1 CO, le bail passe à l'acquéreur avec la propriété de la chose, en vertu de la loi. Ce qui signifie que l'acquéreur doit observer à l'égard des locataires la même prévenance que s'il avait lui-même conclu les baux; son statut juridique diffère tout au plus de celui de l'ancien bailleur par le fait qu'il dispose d'un droit de résiliation légèrement étendu s'il peut faire valoir un besoin urgent pour lui-même ou ses proches parents (cf. art. 261 al. 2, lit.a CO).

On élude habituellement ce genre de problème de la manière suivante. Prenons par exemple la situation que l'on rencontre souvent lors d'une succes-

sion: les ayants cause héritent d'un immeuble qui n'a pas pratiquement subi de travaux d'entretien ou de rénovation du vivant du cujus. Si les héritiers se décident d'aliéner l'immeuble, le souci d'augmenter le prix de vente les pousse souvent à dénoncer préalablement la totalité des baux existants – quitte à prolonger le délai de la transaction – afin de pouvoir céder un immeuble «libre de locataires». Ce genre de procédé confère à l'acquéreur la marge de manœuvre nécessaire pour effectuer des transformations et, une fois les travaux terminés, il pourra relouer l'immeuble à des conditions entièrement nouvelles.

6.2 Travaux d'entretien

6.2.1 Obligation d'entretien du bailleur

Conformément à ses obligations, le bailleur est tenu de délivrer la chose dans un état approprié à l'usage pour lequel elle est louée et de l'entretenir dans cet état (art. 256 al. 1 CO). Cette obligation d'entretien entraîne une obligation corollaire de la part du locataire: ce dernier doit tolérer les travaux destinés à remédier aux défauts de la chose, ainsi qu'à réparer ou prévenir des dommages (art. 25 h al. 1 CO).

6.2.2 Vieillesse naturelle et dépréciation de la chose louée

Le vieillissement inévitable de certaines parties des bâtiments et l'usage conforme de la chose louée par les locataires rendent nécessaires des réparations périodiques ou certaines mesures conservatoires. Elles servent aussi à maintenir à long terme l'usage pour lequel la chose a été louée; c'est pourquoi les frais qui en résultent sont en principe à la charge du bailleur et ne sauraient être répercutés sur le locataire. Ce n'est que dans les cas de hausse des coûts d'entretien – dûment établie dans un cas d'espèce – qu'il est possible de procéder à un rajustement des loyers (cf. art. 12 et 20 OBLF, en relation avec l'art. 269a lit. b CO).

6.2.3 Mesures ne soulevant pas de problèmes du point de vue du droit du bail

Pour peu que le bailleur annonce à temps au locataire les travaux d'entretien envisagés et qu'il tienne

compte, lors de leur accomplissement, des intérêts de celui-ci (art. 257h al.3 CO), il peut généralement procéder sans problème à l'entretien normal du bâtiment (y compris le remplacement de certaines de ses parties) afin d'en ajuster la durée de vie sur les autres parties du bâtiment. Cette remise en état périodique peut signifier par exemple les mesures suivantes:

Rénovation ou amélioration de la couverture du toit, peintures extérieures, étanchéification des fenêtres – mais aussi renouvellement des tapisseries des parois, peinture des plafonds, etc. D'autres travaux d'entretien techniques entrent en considération, tels que le renouvellement indispensable du chauffage central (à l'exclusion d'une nouvelle installation remplaçant le chauffage par étage), le remplacement d'installations électriques insuffisantes, etc.

En vertu de l'art. 260 al.1 CO, le bailleur n'a le droit de rénover ou de modifier la chose que si les travaux peuvent raisonnablement être imposés au locataire et que le bail *n'a pas été résilié*. La question de savoir "ce qui peut être raisonnablement imposé" se pose surtout à propos des transformations à proprement parler, qui entraînent également des adaptations des contrats en conséquence (cf. chiffre 6.3). Pour les simples travaux d'entretien, une telle question ne se pose pas.

Il peut arriver qu'il faille procéder à des travaux relevant du simple entretien courant alors que le bail a été résilié. Si le bailleur décide de procéder à des travaux de rénovation en pareille hypothèse, le locataire devrait en supporter les inconvénients qui en résultent sans en retirer le moindre profit. Dans ce cas, on ne saurait exiger du locataire qu'il s'en tienne à l'obligation de tolérance prévue à l'art. 257h al.1 CO; les travaux doivent alors être entrepris seulement après le départ du locataire. En revanche, ce même locataire pourrait être tenu de tolérer des travaux de réparation qui, pour des raisons importantes de rationalisation, seraient entrepris simultanément dans tous les appartements du bâtiment.

6.3 Transformations (améliorations du point de vue de la construction et de l'affectation) avec maintien de la communauté des locataires en place

6.3.1 Les rapports d'intérêts spéciaux entre le bailleur et la communauté des locataires en place

Du point de vue du locataire, les investissements du propriétaire en vue d'améliorer la valeur de l'objet représentent souvent pour lui des charges supplémentaires. Exemple typique: une jeune famille a emménagé, depuis quelques années, dans un appartement de 4 pièces, correspondant à l'époque au standard habituel. Entre-temps, cet appartement n'abrite plus qu'un ménage d'une ou deux personnes âgées, qui disposent ainsi d'un espace d'habitation suffisant et qui, surtout, se sont habituées à l'état des lieux. En pareil cas, les locataires ne souhaitent pas l'installation d'un chauffage central, la construction de balcons ou l'ouverture d'un accès direct au jardin, pas plus d'ailleurs que toutes autres mesures destinées à améliorer le confort. Par principe, toute forme de modernisation est accueillie par eux avec scepticisme.

Un grand nombre de bailleurs tiennent compte de cette situation et diffèrent de leur propre chef leurs projets de transformation. Encore que, dans de grands ensembles locatifs, il ne soit pas toujours possible de tenir compte des souhaits particuliers de chaque locataire.

S'il entend assurer une gestion circonspecte du bâtiment, le bailleur ne peut pas négliger la prise en considération de certains principes économiques: en particulier, les questions liées à l'application de mesures rationnelles de transformation, de même que les réflexions suscitées par la location de l'objet à long terme, compte tenu de sa situation, ne sont pas toujours entièrement conciliables avec les intérêts de la communauté des locataires actuels.

Il arrive souvent que des mesures de rationalisation s'imposent, alors qu'il faut procéder de tout façon à divers travaux d'entretien (cf. chiffre 6.2), mesures qui nécessitent l'établissement de plans relativement coûteux, le dépôt d'une demande d'autorisation de construire et l'engagement de divers corps de métier. Dans une telle situation, le bailleur peut

avoir intérêt à inclure «dans l'opération» certains projets de transformation, même si, aux yeux des locataires, cela peut attendre encore quelques années (par exemple aménagement des combles à l'occasion de la remise en état de la toiture, modification de la disposition en plan lors d'une rénovation coûteuse des installations techniques ou construction de balcons en même temps que la rénovation des façades).

6.3.2 Les différentes mesures de construction

Par améliorations techniques des constructions et des affectations, il faut entendre, selon l'objet, toutes les mesures de construction qui dépassent les simples travaux d'entretien, mais qui visent au maintien des structures existantes. Il peut s'agir par exemple de superstructures ou d'annexes, de modifications de la disposition en plan ou de mesures importantes d'aménagement des espaces extérieurs – y compris une nouvelle réglementation des places de stationnement.

Lorsque plusieurs améliorations des constructions et des affectations sont entreprises simultanément, il en résulte généralement d'importants bouleversements lors des travaux de construction, ainsi que des hausses sensibles de loyers, rendant nécessaire une résiliation préalable de tous les baux. En pareil cas, les loyers seront adaptés non seulement aux améliorations apportées par le bailleur, mais de nouveaux contrats de location seront conclus à dater de la fin des travaux de rénovation (cf. chiffre 6.4).

6.3.3 La réglementation selon l'art. 260 al. 1 CO

Le bailleur est tenu de maintenir la chose louée dans l'état convenu par contrat pendant toute la durée de la location. Il a dès lors le droit et l'obligation de procéder aux travaux d'entretien indispensables. (cf. chiffre 6.2). D'un autre côté, le locataire n'est pas tenu de tolérer coûte que coûte toute modification de la qualité de la chose louée telle que convenue, avec les conséquences qui en résultent pour lui, même si cette modification est de nature à améliorer son confort.

L'article 260 al. 1 CO entend régler ce conflit d'intérêts entre les projets de rénovation judiciaires du

bailleur et le droit du locataire de jouir de la chose dans l'état où elle se trouvait lors de l'entrée en possession: pendant la durée du bail, le bailleur n'a le droit de rénover ou de modifier la chose que si les travaux peuvent «raisonnablement» être imposés au locataire. Il n'est pas possible d'indiquer d'une manière générale ce qui peut être imposé raisonnablement dans un cas concret; chaque situation nécessite une pondération des principaux intérêts en présence. Selon l'objet et la communauté des locataires, les facteurs suivants jouent un rôle plus ou moins important:

- la nécessité ou l'utilité de la mesure;
- les considérations rationnelles qui justifient la modification;
- les préjudices prévisibles pouvant affecter les intérêts des locataires;
- la durée du bail ou la date d'échéance d'un bail limité dans le temps ou de l'annotation du bail au registre foncier (art. 261b CO en relation avec l'art. 959 CCS);
- les projets d'aménagement de la collectivité à propos de la zone concernée.

En vertu de la loi, le bailleur ne peut donc pas mener à chef ses projets à l'encontre des intérêts de ses locataires. D'autre part, on ne saurait admettre qu'un locataire s'oppose opiniâtement à des projets justifiés du bailleur en invoquant la loi. Même s'il n'apporte pas une solution toute faite, l'art. 260 al. 1 CO entend y contribuer en invitant les parties contractantes à se réunir préalablement afin de trouver ensemble une variante qui satisfasse tout un chacun.

6.4 Rénovations moyennant résiliation préalable des baux

La méthode la plus efficace d'éviter tout problème est de résilier les rapports contractuels: à l'échéance des délais de congé, prolongés au besoin, le bâtiment est entièrement libéré et les travaux peuvent commencer. On conclura ensuite de nouveaux contrats de bail. Comme le montre l'expérience, les anciens locataires ne pourront généralement pas accéder aux nouveaux locaux, et ce pour des raisons financières.

On observera qu'il n'est pas possible de prolonger le délai de congé si «en prévision d'une transformation ou d'une démolition, le contrat de bail a expressément été conclu pour une période expirant au début des travaux ou à la réception de l'autorisation

requis.» (art. 272a al. 1 lit. a CO). La prolongation du délai de congé est «en règle générale» également exclue «lorsque le bailleur offre au locataire des locaux d'habitation ou des locaux commerciaux équivalents.» (art. 272a al. 2 CO).

6.5 Appréciation

Si le bailleur entend conserver ses locataires en dépit des projets de transformation qu'il a en vue, le nouvel art. 260 al. 1 CO oblige les parties contractuelles à se réunir dans une phase préliminaire pour en discuter. Il s'agit de faire d'exclure des projets objectivement superflus. Le nouveau droit du bail contribue ainsi à éviter que, dans l'intérêt unilatéral du bailleur, l'on réduise à néant les relations sociales qui se sont créées et la confiance qui s'est attachée à un milieu devenu familial. En adoptant des prescriptions visant à la protection des locataires, le droit privé tente donc de combler une lacune que la législation publique sur les constructions ne pouvait pas régler avec autant de pondération (pesée des intérêts dans un cas concret en fonction de l'objet et de la communauté des locataires) et de manière judicieuse (interdiction générale de démolir, lois sur le maintien de l'habitat).

L'expérience montre cependant que la résiliation de tous les contrats de bail demeure aujourd'hui encore le procédé le plus pratiqué pour pouvoir mener à chef des projets de transformation importants sur un objet déterminé.

Selon la structure de la propriété (impossibilité pour la majorité des propriétaires privés d'adopter des comptes mixtes en ce qui concerne les charges de loyers) et l'état de la construction concernée, on ne pourra pas éviter une résiliation des contrats dans un certain nombre de cas où la moindre hausse de loyer constitue pour des gens vivant dans d'anciens immeubles une charge insupportable. On ne saurait non plus oublier qu'il n'est pas possible de mener à chef la rénovation interne de zones bâties sans d'importants investissements, ce qui implique une certaine circonspection à l'égard de la communauté des locataires. Néanmoins on n'évitera pas des cas pénibles chez ces derniers. Compte tenu de la situation actuelle du marché du logement, il serait souhaitable, chaque fois qu'il s'agit de rénovations coûteuses ou de nouvelles constructions remplaçant des anciennes, d'essayer de reloger provisoirement les locataires de longue date dans le même

quartier; l'intervention de la commune dans ce domaine – qui n'aurait pas ainsi à s'occuper uniquement des cas sociaux proprement dits – pourrait constituer une aide bienvenue. Toutefois une telle mesure sera vaine si la transformation d'anciens immeubles est trop poussée et trop indifférenciée. C'est ainsi qu'une autorisation générale d'utilisation accrue (extension légale d'exploitation des combles et des sous-sols, modification générale des zones) conduit trop souvent à des rénovations prématurées. L'amortissement insuffisant d'un bâtiment est alors compensé par une utilisation accrue et une rénovation prématurée des appartements existants. Toutefois – et c'est ce que l'on peut redouter de plus en plus à l'avenir pour des endroits recherchés – s'il n'existe pas un rapport raisonnable entre les anciens immeubles et les bâtiments rénovés, on ne fera plus preuve de la circonspection souhaitable dans certains quartiers. Les locataires peu fortunés seront forcés de se déplacer dans d'autres lieux.

S'agissant d'ensembles importants, en particulier de constructions en coopératives, d'immeubles appartenant à des investisseurs institutionnels ou à la collectivité, le risque de résiliation en masse est exclu tant pour des raisons juridiques que politiques. Dans ces cas, les projets d'assainissement élaborés tiennent largement compte des intérêts des locataires (possibilité de comptes mixtes; réalisation par étapes des transformations de grands ensembles, cf. aussi chiffre 3.4.3.2 concernant les constructions d'ensembles).

6.6 Législation contre la spéculation

6.6.1 Introduction

Il convient de relever ici une autre législation fédérale de droit privé susceptible d'induire des effets en matière de rénovation: l'arrêté fédéral urgent, du 6 octobre 1989, concernant un délai d'interdiction de vente des immeubles non agricoles et la publication des transferts de propriété immobilière (ci-après AFU A).

La base constitutionnelle est loin d'être évidente. Il n'y a toutefois pas lieu d'en débattre ici. S'inspirant d'un avis de droit recueilli auprès d'un éminent constitutionnaliste, les autorités compétentes ont

estimé qu'à l'instar de l'art. 260 CO, l'AFU A trouvait un fondement suffisant dans l'art. 64 de la Constitution fédérale (lequel donne à la Confédération la compétence générale de légiférer en droit privé). C'est pour cette raison qu'il en est question dans la présente section.

L'AFU A a été institué en vue de combattre, avant que l'évolution de la conjoncture et la hausse des taux d'intérêts n'y contribuent eux-mêmes, la spéculation la plus visible et la plus dommageable, à savoir celle consistant à acquérir un bien immobilier dans le dessein de s'en dessaisir le plus rapidement possible, qui plus est au meilleur prix. Pour ce faire, un délai d'interdiction de revente d'une durée de cinq ans est appliqué à toute acquisition d'un immeuble non agricole.

Prévu pour une période initiale de cinq ans, l'AFU A pourrait être prorogé ou ... abrogé avant son terme si les Chambres venaient à en décider ainsi.

6.6.2 Les effets en matière de rénovation

Soumise à la nécessité d'induire le moins d'effets pervers au regard du but poursuivi, soit d'éviter que l'offre de logements ne tarisse, cette législation se devait de prévoir de justes motifs d'aliénation anticipée. C'est là qu'intervient, entre autres cautions, l'art. 4 lettre c AFU A autorisant une aliénation anticipée lorsque: «(...) l'aliénateur a acquis l'immeuble comme terrain à bâtir ou pour y faire des transformations et qu'il a participé aux travaux de planification, d'équipement ou d'édification de la construction pour une part importante, dans le cadre de son activité professionnelle en fournissant du travail ou des matériaux».

Des discussions animées au sein des Chambres fédérales entourèrent l'inscription, dans l'arrêté, d'un tel motif d'aliénation anticipée. Il y avait en effet lieu de craindre notamment qu'un bailleur peu scrupuleux ne procédât à des travaux de rénovation dans le dessein d'échapper au délai général d'interdiction de revente, cela sur le dos des locataires contraints, en raison de la pénurie, de souffrir une révision de l'état locatif vers le haut!

Ces craintes devraient toutefois bientôt s'estomper au vu de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral relative à l'art. 4 lettre c AFU A. Les conditions à remplir aux fins d'obtenir une autorisation d'aliénation anticipée se révèlent en effet extrêmement

sévères. les travaux susceptibles d'entrer dans le champ d'application de cette disposition doivent alternativement permettre de:

- créer une nouvelle habitation ou un nouveau local commercial (ou)
- rendre à nouveau conforme à son affectation une habitation ou un local commercial (ou)
- conserver de tels locaux dont l'existence est menacée.

7.	Servitudes foncières, réglementation parcellaire	155
7.1	Introduction	155
<hr/>		
7.2	Types de servitudes foncières restreignant les transformations	155
<hr/>		
7.3	Modification et suppression de servitudes foncières	155
7.3.1	Par modification des dispositions contractuelles	155
7.3.2	Par décision du juge civil	155
7.3.3	Par modification de la réglementation parcellaire	156
7.3.3.1	Remaniement parcellaire	156
7.3.3.2	Rectification de limites	156
<hr/>		
7.4	Appréciation	157

7. Servitudes foncières, réglementation parcellaire

7.1 Introduction

«La servitude est une charge imposée sur un immeuble en faveur d'un autre immeuble et qui oblige le propriétaire du fonds servant à souffrir, de la part du propriétaire du fonds dominant, certaines actes d'usage, ou à s'abstenir lui-même d'exercer certains droits inhérents à la propriété» (art. 730 al. 1 CCS). Les servitudes foncières permettent ainsi d'imposer des restrictions, mais non pas des allègements par rapport aux prescriptions de droit public régissant les constructions et les modes d'affectations; elles ont donc généralement des effets restrictifs en matière de constructions ou de transformations, pour le fonds grevé.

En ce qui concerne les conventions de droit privé par rapport au droit public supplétif et leur protection réelle au moyen de servitudes foncières, cf → Droit privé et autorisation de construire, chiffre 3.6.4.

7.2 Types de servitudes foncières restreignant les transformations

Par le biais des servitudes foncières, les particuliers peuvent limiter entre eux l'usage et l'affectation d'un bien-fonds selon le mode et l'intensité qui leur plaît. Les charges les plus courantes sont:

- *en ce qui concerne le mode d'affectation*
 - utilisation exclusive à des fins d'habitation, alors que le droit public autorise également des exploitations artisanales ou commerciales à nuisances modérées;
 - exclusion de certains genres d'affectation particuliers (par exemple restaurants, salons de jeux, etc.);
- *en ce qui concerne l'intensité de l'affectation*
 - «servitude de villa», laquelle n'autorise qu'une unité d'habitation principale sur la parcelle;
 - fixation de degrés de densité d'utilisation;

- *en ce qui concerne le cubage et l'orientation de la construction*

- renforcement des prescriptions de droit public relatives aux distances;
- réglementation selon laquelle un bâtiment ne doit pas dépasser une certaine cote en hauteur.

La raison la plus fréquente qui justifie la création de servitudes foncières du genre indiqué ci-dessus est, selon les besoins, d'isoler autant que possible un quartier du trafic individuel ou collectif, d'assurer à un immeuble une vue extérieure pour une durée indéterminée ou de permettre à certains cercles de personnes de rester «éternellement entre eux» (servitude de villa). Il n'est pas rare que l'on prévoie des droits et obligations réciproques: c'est ainsi que, bien avant l'introduction du droit moderne régissant les constructions, des règlements de quartier ont vu le jour de cette façon, sur la base de dispositions de droit privé.

7.3 Modification et suppression de servitudes foncières

La modification ou la suppression de servitudes foncières grevant les constructions peut être obtenue de différentes manières.

7.3.1 Par modification des dispositions contractuelles

Les servitudes foncières sont basées sur le droit privé (conventionnel). Elles peuvent dès lors être modifiées ou supprimées par une révision du contrat et une rectification adéquate de l'inscription au registre foncier. Bien que la suppression des charges foncières existantes présuppose parfois le paiement de sommes considérables, la passation d'accords réciproques de cette nature demeure le procédé le plus usuel dans les zones bâties.

7.3.2 Par décision du juge civil

Les servitudes devenues entièrement ou en bonne partie inutiles, qui font obstacle à une utilisation rationnelle du fonds grevé, n'ont pas de raison d'exister et doivent être supprimées. Le propriétaire grevé peut exiger la radiation d'une servitude qui a perdu toute utilité pour le fonds dominant (art. 736

al. 1 CCS). Pour éviter des abus de droit en la matière, l'alinéa 2 de cette même disposition permet la libération totale ou partielle d'une servitude contre indemnisation lorsque la servitude conserve une utilité réduite qui est hors de proportion avec les charges imposées au fonds servant.

L'art. 736 CCS permet ainsi la suppression ou la modification forcée de servitudes foncières dans des cas abusifs. Mais comme la libération ne concerne que les servitudes devenues objectivement inutiles pour le propriétaire grevé, cette disposition pourra rarement être invoquée dans le cadre de la rénovation intérieure d'un quartier.

7.3.3 Par modification de la réglementation parcellaire

7.3.3.1 Remaniement parcellaire

Pour permettre un aménagement du territoire qui soit conforme à son but et qui respecte la réglementation sur les constructions, il y a lieu, dans le cadre d'un remaniement parcellaire, de purger les servitudes foncières qui font obstacle aux projets de constructions. Toutefois, cette procédure est rarement appliquée dans les périmètres déjà largement bâtis, où l'on procède généralement par des modifications ponctuelles sur des parcelles isolées. En revanche, les remaniements parcellaires affectent le plus souvent des périmètres importants. Cette procédure ne favorise pas seulement les possibilités de constructions pour les particuliers: la nouvelle répartition définitive du sol permet aussi à la collectivité de planifier et d'exécuter des projets d'équipement nécessaires (rues de quartiers, installations d'approvisionnement et de voirie).

Dans le cadre de la rénovation intérieure d'une zone bâtie, la redistribution du sol n'entre pratiquement en considération que pour l'assainissement à proprement parler de quartiers impliquant la démolition des bâtiments existants et la reconstruction à neuf de l'ensemble. Dans la plupart des cas, une telle mesure sera combattue en raison de considérations tant d'ordre social qu'urbanistique. De plus, compte tenu de la valeur (résiduelle) des constructions existantes et des installations d'équipement, elle n'apparaîtra pas forcément attrayante d'un point de vue financier. A cela s'ajoute que, lorsque la propriété est morcelée, il est difficile de convaincre en même temps tous les propriétaires de «reconstruire un nouveau quartier», d'autant

que chaque construction jouit d'une → protection des droits acquis: il s'ensuit que la démolition forcée d'un immeuble encore utilisable se heurtera à la garantie de la propriété. Ce n'est que dans les cas où, sur une vaste surface, la situation n'est plus conforme à la police des constructions qu'on peut concevoir qu'une telle mesure puisse être décidée contre la volonté des propriétaires, car constituant une atteinte à la propriété proportionnellement admissible et, partant, exécutable. Etant donné toutefois qu'un bâtiment doit être entretenu tant pour des motifs de droit privé que public (obligations légales d'entretien, obligations d'assainissement, droit du bail, droit de voisinage), on ne conçoit pas qu'une telle situation puisse se produire en Suisse.

7.3.3.2 Rectification de limites

Au lieu d'adopter une nouvelle réglementation complète des structures parcellaires, on peut limiter le remaniement au *déplacement de limites particulières*. Une telle mesure peut en principe procurer une certaine marge de manœuvre lorsqu'il s'agit de terrains déjà bâtis, car, en lieu et place de déplacements effectifs des limites, on peut, en invoquant le principe de la proportionnalité, recourir à une radiation des servitudes lorsqu'une telle radiation doit être considérée dans un cas concret comme une mesure moins radicale permettant d'atteindre le même but. Contrairement à la suppression décidée par le juge civil dont il a été question plus haut, la radiation forcée de servitudes à des fins de régularisation ou de rectification de limites suppose un intérêt public et l'existence d'une base légale dans le droit cantonal.

Lorsqu'une servitude foncière prévoit des restrictions absolues (distances en mètres entre les bâtiments, restrictions d'utilisation des surfaces brutes des étages, exprimées en mètres carrés, etc.), l'agrandissement d'une parcelle ne procure aucun avantage. S'agissant de restrictions touchant au mode d'affectation (interdiction d'exploitation commerciale, servitude de villa), une telle mesure n'entre pas en considération. Mais même dans les autres cas, un déplacement unilatéral de limites ou la radiation d'une servitude à l'encontre de la volonté du propriétaire foncier concerné est à peine envisageable tant que le fonds grevé d'une servitude foncière peut être bâti judicieusement d'une quelconque manière (par exemple grâce à l'octroi d'une → dérogation). En effet, aussi longtemps que l'on ne peut pas exiger du propriétaire, en vertu d'une obligation personnelle de bâtir, qu'il exploite pleinement le fonds grevé conformément à la règle-

mentation des constructions, on ne saurait invoquer l'intérêt général à un aménagement judicieux du sol pour se libérer d'une quelconque servitude, et cela pour la raison suivante: une telle pratique aurait pour effet de remettre globalement en cause une institution du droit fédéral, puisqu'elle permettrait en principe de supprimer toutes les servitudes qui restreindraient le droit public sur les constructions. En vertu de la force dérogatoire du droit fédéral et de l'art. 6 CCS, les cantons ne doivent édicter aucune prescription qui irait à l'encontre du sens et du but du droit privé fédéral.

7.4 Appréciation

Un grand nombre de servitudes foncières restreignant le droit de bâtir proviennent d'une époque où il n'était pas encore question d'un aménagement rationnel du sol. Selon le droit en vigueur, ces dispositions de droit privé bénéficient d'une certaine protection: lorsque le propriétaire légitime d'un fonds ne prête pas son concours en vue de la suppression conventionnelle d'une servitudes foncières, le propriétaire du fonds grevé devra généralement renoncer à la pleine exploitation de ce fonds par rapport aux possibilités découlant de la réglementation sur les constructions, car, comme nous l'avons relevé plus haut, la possibilité de suppression prévue par l'art. 736 CCS ne peut, pas plus que les mesures résultant d'un remaniement parcellaire, apporter les allègements requis.

Dans le cas où les servitudes constituées en faveur d'un fond iraient diamétralement à l'encontre des projets de planification de la collectivité, il conviendrait de créer les bases légales nécessaires permettant d'exiger la suppression des charges foncières au nom de l'intérêt public prépondérant. On devrait pouvoir recourir à une telle possibilité indépendamment de toute mesure de remaniement parcellaire: en effet, il faut pouvoir supprimer les servitudes foncières qui font obstacle à l'aménagement sans égard à la grandeur des parcelles entrant en considération (distances absolues entre les bâtiments, restrictions du mode d'affectation). La voie la plus sûre est sans doute celle qui passe par une → obligation de construire, qui permettrait d'accorder au propriétaire du fonds grevé le droit de s'approprier la servitude gênante.

8.	Obligations de construire	161
8.1	Nature et fonction	161
8.2	Obligations de transformation partielle foncières	161
8.3	Obligation d'édifier des installations communautaires	162

8. Obligations de construire

8.1 Nature et fonction

On entend généralement par obligations de construire (Baupflichten) des mesures qui peuvent contraindre le propriétaire à affecter un fonds non bâti à la destination qui a été prévue. Ces mesures doivent permettre surtout de combattre ce que l'on appelle la thésaurisation des terrains à bâtir. De telles atteintes à la garantie de la propriété sont possibles pour autant qu'elles reposent sur une base légale expresse, qu'elles répondent à un intérêt public conforme à la constitution, à savoir un aménagement rationnel du sol et qu'elles puissent être considérées comme des mesures proportionnées au but à atteindre.

Outre l'obligation de construire sur un fonds vierge, l'intérêt de telles mesures pour la rénovation intérieure de quartiers réside dans les possibilités de pouvoir *exploiter de manière intensive des parcelles déjà bâties*. En effet, pour éviter d'étendre les zones à bâtir, il s'agit, dans un premier temps, d'épuiser les *réserves mobilisables lors de l'établissement des projets de transformation ou de reconstruction*. Parce qu'il s'agit là de réserves à long terme, il nous paraît moins urgent de combler des lacunes dans les constructions et, surtout, de bâtir sur de nouveaux périmètres vierges – même s'ils ont été équipés. En effet, il convient bien davantage de se demander, au moment où il y aura lieu d'entreprendre des travaux de rénovation des bâtiments existants, s'il ne faudrait pas procéder simultanément à certaines adaptations destinées à en accroître l'utilisation ou à en améliorer le fonctionnement. Si l'on ne saisit pas immédiatement de telles chances, elles risquent de demeurer inexploitées pendant des décennies au cours des rénovations ultérieures. En revanche, en ce qui concerne les terrains non encore bâtis, il y a beaucoup moins d'urgence à réaliser les constructions dans un délai déterminé. C'est pourquoi l'exploitation de ces terrains représente une marge de manœuvre qui peut être utilisée postérieurement à la période de prévision pour les plans d'affectation. De telles marges de manœuvre peuvent même offrir des possibilités de compensation bienvenues, s'il devait se révéler qu'en dépit d'efforts soutenus, il n'a pas été possible de mener à bien, dans les délais, et la mesure prévus la rénovation intérieure de parcelles déjà bâties.

8.2 Obligations de transformation partielle

On entend par obligation de transformation partielle (Weiterbaupflichten) celle qui est faite au propriétaire d'une parcelle déjà bâtie *d'exploiter à fond son terrain conformément aux normes de construction*. Par le biais d'une telle obligation, il est possible d'obtenir par exemple l'aménagement d'annexes, de superstructures ou de nouvelles constructions de remplacement.

Différentes lois cantonales sur les constructions ou des projets de révision en cours prévoient les bases juridiques nécessaires à la fixation d'obligations de construire. De même, la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements prévoit une telle obligation d'affectation à son art. 9. Toutes ces réglementations subordonnent toutefois la possibilité de fixer des obligations en matière de constructions à l'existence d'un bien-fonds non encore construit ou à l'application d'un remaniement parcellaire.

Ainsi donc, l'obligation d'appliquer certaines mesures à des constructions existantes afin d'en augmenter le degré d'utilisation ne peut se fonder sur les bases légales actuelles ou alors leur application ne saurait conduire à des résultats tant soit peu réalistes (cf. chiffre 7.3.3 concernant le remaniement parcellaire de périmètres déjà bâtis). Il s'agit donc de créer les bases légales nécessaires prévoyant expressément la poursuite de travaux sur des constructions existantes, indépendamment des mesures de remaniement parcellaire (en ce qui concerne le cas spécial des obligations d'assainissement découlant de la LPE, cf. → Projets de rénovation 7.1). A cet égard, on pourrait concevoir que, se fondant sur l'art. 22quater Cst, la Confédération adopte une réglementation légale qui pourrait avoir une portée générale sur l'ensemble du territoire. Mais tant que la Confédération ne fait pas usage de cette prérogative, les cantons demeurent seuls compétents pour prendre des mesures légales dans cette matière.

En principe, les réglementations légales prévoyant «l'obligation de transformation partielle» peuvent l'emporter sur la garantie de la propriété aux conditions indiquées sous chiffre 8.1. Mais il convient de tenir compte des observations suivantes:

- Pour obtenir l'application d'une obligation de construire, il convient de démontrer dans un cas

particulier, l'existence d'un intérêt public *prépondérant* par rapport à l'intérêt privé opposé. Or, cette condition représente *in concreto* l'obstacle le plus difficile à surmonter et c'est sans doute ce qui explique que les réglementations en vigueur en matière d'obligations de bâtir soient restées lettres mortes en ce qui concerne les biens-fonds déjà bâtis. Au surplus, une autre circonstance fait que l'on ne saurait raisonnablement exiger qu'un fonds déjà affecté, en partie tout au moins, à la construction ne soit grevé d'une obligation de bâtir: une telle obligation entraînerait nécessairement le refus de reconnaître une → protection des droits acquis. On remettrait ainsi en question, selon nous, les investissements déjà consentis – du moins en partie – ce qui, selon les conceptions qui prévalent actuellement, serait contraire au principe de la proportionnalité et pourrait justifier d'importantes indemnisations de la part de la collectivité.

- Des problèmes particuliers peuvent résulter de *l'exécution anticipée d'obligations d'entretien et de rénovation* sur un ouvrage pour lequel des projets de transformation en vue d'une meilleure affectation ont été prévus dans une deuxième étape (cf. → projet de rénovation 7.1 découlant des obligations d'assainissement imposées par la LPE et → projet de rénovation 7.3 découlant des obligations d'entretien imposées par les baux existants). De telles obligations s'opposent par principe à la création de réserves de disponibilité sur un bien-fonds déjà bâti: en effet, même si des délais sont accordés pour l'exécution de telles obligations, celles qui résultent des dispositions de droit fédéral précitées imposent au propriétaire des mesures d'intervention qui vont retarder à nouveau les possibilités d'amortissement envisagées et s'opposer au but même des délais transitoires accordés.

Même si, compte tenu des expériences faites s'agissant d'autres obligations de bâtir, la création des bases légales nécessaires ne permet pas d'escompter d'un point de vue réaliste une large application des «obligations de transformation partielle» au sens décrit ci-dessus, leur introduction devrait au moins prendre en considération les points suivants:

- Pour pouvoir raisonnablement exiger d'un propriétaire l'obligation de procéder à des transformations partielles, il y aurait lieu de lui accorder des *délais transitoires* – appropriés à la situation

particulière – pour lui permettre d'amortir suffisamment la construction concernée.

- Pour éviter des contradictions, le délai transitoire devrait être assorti cas échéant d'une *interdiction de procéder à des travaux d'entretien* qui dépasseraient les limites prévues par le droit fédéral en matière de rénovation et d'entretien. Cependant, en vertu de la force dérogatoire du droit fédéral, une telle interdiction ne peut être prévue dans une réglementation cantonale; il appartiendrait donc au législateur fédéral de créer les bases nécessaires à cet effet.
- Etant donné que, selon toute vraisemblance, les «obligations de transformation partielle» ne représenteront pas, même à longue échéance, des mesures appropriées pour mobiliser les réserves intrinsèques réelles, le développement des constructions existantes ne peut être encouragé notamment sur le plan de la qualité que par la mise en œuvre de l'ensemble des instruments juridiques dont on dispose en matière d'aménagement du territoire, ce que proposent les législations sur les constructions. Depuis peu s'ajoute la possibilité d'affecter des fonds publics à des *projets privés de transformation* de bâtiments d'habitation (cf. les législations et réglementations fédérales, cantonales et communales en matière d'encouragement à la construction de logements, révisées ou en voie de révision).

8.3 Obligation d'édifier des installations communautaires

• Exemple: art. 222 ss LCA/ZH
 «Là où un intérêt public l'emporte sur les intérêts privés opposés, les propriétaires des fonds avoisinants peuvent, par décision du conseil communal, être autorisés ou tenus, même en dehors de toute mesure d'aménagement:

- a) d'édifier, exploiter, entretenir en commun des constructions, installations et équipements, ainsi que de fournir les avances nécessaires à cet effet;
- b) de s'associer à de tels ouvrages, moyennant une juste indemnisation» (art. 222).

Les articles 223–225 fixent les modalités relatives aux conventions privées et à la sauvegarde ou à la réglementation officielle des rapports juridiques, et déterminent l'obligation incombant aux propriétaires fonciers d'édifier ensemble les installations communautaires en question.

S'agissant de la rénovation intérieure d'une zone bâtie, on peut concevoir la création d'installations communautaires des types suivants:

- réglementation communautaire des places de stationnement privées;
- aménagement de locaux communs pour suppléer le manque de possibilités d'extension dans une agglomération étendue;
- création de places de jeux, de surfaces vertes ou de lieux de détente communautaires;
- installation d'une chaufferie communautaire;
- ...

La réglementation zurichoise précitée vise en premier lieu les nouvelles constructions. Toutefois, si l'on s'en tient à la teneur de la loi, rien ne s'oppose à son application à des installations communautaires destinées à un milieu déjà bâti. Toutefois la réalisation pratique risque de poser les mêmes problèmes que ceux que nous avons évoqués à propos des «obligations de transformation partielle», sous chiffre 8.2. *Mais comme d'autres mesures entrent en considération, qui peuvent être appliquées sans porter gravement atteinte à la valeur substantielle des ouvrages, il y a de meilleures chances d'obtenir que l'obligation d'édifier une installation communautaire soit respectée:*

- En particulier, le remplacement des places de stationnement pour véhicules par une nouvelle solution en surface n'entraîne pas des dépenses excessives.
- Les installations communautaires peuvent être implantées dans des bâtiments annexes à édifier. Certaines législations cantonales ne tiennent pas compte de ce type d'affectations dans le calcul du degré d'utilisation, ce qui constitue un avantage pour les terrains bâtis. En outre, les constructions accessoires bénéficient généralement de privilèges quant aux distances.
- L'aménagement ultérieur de surfaces de jeux, d'espaces verts et d'aires de détente appropriés en lieu et place de «terrains de réserve» ne pose pratiquement pas de problèmes en ce qui concerne les atteintes qui pourraient être portées aux valeurs existantes.
- L'installation de chaufferies communautaires peut libérer de la place dans les bâtiments concernés et, de ce fait, inciter les différents propriétaires à adopter une solution globale.

Même si de telles mesures répondent aussi à un intérêt public prépondérant, il convient néanmoins

d'éviter que des mesures de rénovation ponctuelles ne soient adoptées avant que l'on ait vérifié qu'une solution communautaire soit réalisable. Il convient donc de ménager la marge de manœuvre nécessaire dans les limites des → plans d'affectation communaux, afin de pouvoir réagir en temps opportun au moyen de mesures adéquates (conformes à la planification). Dans de nombreux cas, il doit être possible de trouver des solutions convaincantes sans recourir à des contraintes, pour peu que les intéressés aient été rendus attentifs aux avantages des solutions communautaires.

Annexes

Liste des abréviations	166
Droit fédéral	166
Droit cantonal	166

Bibliographie	167
Littérature générale concernant le droit des constructions	167
Droit civil	167
Littérature spéciale (choix)	167

Table des matières détaillée de la première partie	169
--	-----

Table des matières détaillée de la deuxième partie	172
--	-----

Liste des abréviations

Droit fédéral

CCS	Code civil suisse, du 10 décembre 1907 (RO 210)
CO	Code des obligations; loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: droit des obligations) du 30 mars 1911 (RO 220)
Cst	Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 29 mai 1974 (RO 101)
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RO 700)
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (RO 814.01)
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1989 (RO 700.1)
OBLF	Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux, du 9 mai 1990 (RS 1990 N° 21)

Droit cantonal

LATC	Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions *
LC	Loi sur les constructions *
LCA	Loi sur les constructions élevées (tours-maisons) *
* Les différentes lois cantonales sont suivies de l'abréviation des cantons intéressés (Ex. LC/SG, LCA/LU).	
RC	Règlement (communal) des constructions

Bibliographie

Présentations générales dans le domaine du droit de la planification et de la construction

Ämisegger Heinz – «Leitfaden zum Raumplanungsgesetz», VLP-Schriftenfolge N° 25, Berne, 1980.

EJPD/BRP – Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Berne, 1981.

Haller Walter, Karlen Peter – Raumplanungs- und Baurecht nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich, 2^e éd., Zurich, 1988.

Lendi Martin, Elsasser Hans – Raumplanung in der Schweiz – Eine Einführung, 2^e éd., Zurich, 1986.

Schürmann Leo – Bau- und Planungsrecht, 2^e éd., Berne, 1984.

Zaugg Aldo – Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Berne, 1987.

Zimmerlin Erich – Baugesetz des Kantons Aargau, Kommentar, 2^e éd., Aarau, 1985.

Droit civil

Pour les questions de droit civil nous renvoyons à la littérature sous forme de livres scolaires et de commentaires. Le nouveau droit de bail entré en vigueur le 1er juillet 1991 a été commenté de façon claire par:

Zihlmann Peter – Das neue Mietrecht, Zurich, 1990.

Littérature spécialisée (sélection)

Bösch Peter – «Fragen zum Zürcher Gestaltungsplan», DISP N° 88, p. 49 et suiv., Zurich, 1987.

Diggelmann Hansruedi – Die bestehende Baute im Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich; dargestellt an ausgewählten Instituten der Gemeindeebene, Zurich, 1989 (polycopié).

Good Charlotte – Die Ausnahmegewilligung im Baurecht, insbesondere nach § 220 des zürcherischen Planungs- und Baugesetzes, thèse de doctorat (Zurich), Entlebuch, 1990.

Haller Walter – «Raumplanung im demokratisch-föderalistischen Rechtsstaat», Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi, p. 161 et suiv., Zurich, 1979.

Heiniger Thomas – Der Ausnahmeentscheid, thèse de doctorat, Zurich, 1985.

Huber Felix – Die Ausnützungsziffer, thèse de doctorat, Zurich, 1986.

Huber Hans – «Die Zuständigkeiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auf dem Gebiet des Baurechts – Vom Polizeirecht zum Bauplanungsrecht», Rechtliche Probleme des Bauens, p. 47 et suiv., BTJP 1968, Berne 1969.

Hübner Peter – Die Parzellarordnung nach baselstädtischem Recht, thèse de doctorat, Bâle, 1990 (polycopié), à paraître 1991.

Jaag Tobias – Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zurich, 1985.

Kappeler Rudolf – «Änderungen bestehender Gebäude», ZBL 60, p. 33 et suiv. et p. 65 et suiv., 1959.

Kölz Alfred – «Intertemporales Verwaltungsrecht», ZSR 102, p. 109 et suiv., 1983.

Kuttler Alfred – «Orientierungspunkte zur Revision des Zürcher Planungs- und Baugesetzes», ZBl 1990, p. 289 et suiv.

Lendi Martin – «Die bestehende Baute – «Neue Probleme des Bau- und Planungsrechts» (en collaboration avec diggelmann Hansruedi), Seminar für Schweizerisches Baurecht, Dokumentation Bau-rechtstagung 1991, vol. II, p. 21 et suiv.

al. – «Zukunftsperspektiven im Raumplanungs- und Baurecht», In die Zeit gesprochen, Reflexionen zu Recht und Politik, p. 82 et suiv., Zurich, 1990.

al. – «Die Bedeutung der Rechtsprechung für die Raumplanung», Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts, Festschrift für Otto Kaufmann, p. 295 et suiv., Berne + Stuttgart, 1989.

al. – «Akzentverschiebungen im Raumplanungsrecht – Europäische Ebene und Nachbarstaaten», ZSR 102, p. 505 et suiv., 1989.

Müller Georg – «Baupflicht und Eigentumsordnung, Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, p. 167 et suiv., Zurich, 1989.

Müller Peter – «Aktuelle Fragen des eidgenössischen und kantonalen Raumplanungsrechts», ZBI 84, p. 193 et suiv., 1983.

Pfisterer Martin – «Die Anwendung neuer Bauvorschriften auf bestehende Bauten und Anlagen – insbesondere die Besitzstandsgarantie», thèse de doctorat Berne, Reihe Verwaltungsrecht, vol. 4, Diessenhofen, 1979.

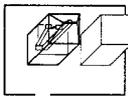
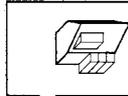
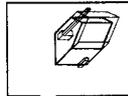
Pfisterer Thomas – «Die bestehende überbauung in der bundesrechtlichen Bauzonierung», Der Kanton St. Gallen und seine Hochschule, Festschrift St. Gallen 1989, p. 479 et suiv.

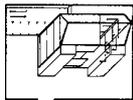
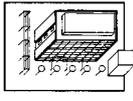
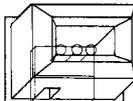
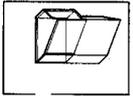
Schumacher Peter – Die kantonalen Wohnraumerhaltungsgesetze, Bâle, 1990.

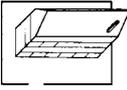
Tschannen Pierre – «Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben», Abhandlungen zum schweizerischen Recht, cahier 501, thèse de doctorat (Berne), Berne, 1986.

Table des matières détaillée de la première partie

Aperçu des «projets de rénovation» et attribution aux divers cas de transformation

		Type villa	
1.	Subdivision en plusieurs unités d'habitation		23
1.1	Modification de l'aménagement intérieur/ cage d'escalier		23
1.2	Installation d'un ascenseur		23
1.3	Locaux sanitaires supplémentaires		24
2.	Modification d'affectation à des fins commerciales		24
3.	Construction d'une annexe		25
3.1	Implantation du bâtiment à l'intérieur de la propriété		25
3.2	Limitations provenant de servitudes de droit privé		25
3.3	Protection des monuments et aménagement de l'ouvrage		25
4.	Reconstruction		26
4.1	Conservation du monument		26
4.2	Protection de la situation existante		26
4.3	Exigences architecturales		26
		Type maison individuelle	
5.	Aménagement des combles		29
5.1	Utilisation		29
5.2	Fenêtres à tabatière, lucarnes, balcons en toiture		29
5.3	Nouvel aménagement des combles		30
5.4	Isolation de la toiture		30
6.	Construction d'un jardin d'hiver		30
		Type maison de plusieurs logements I	
7.	Obligations de réfection		35
7.1	Obligations de réfection proprement dites		35
7.2	Autres obligations d'adaptation		35
7.3	Obligations d'entretien à proprement parler		36
8.	Réfection en conservant les locataires		36
9.	Surélévation		37

		Type maison de plusieurs logements II	
10.	Réfection complète des installations du bâtiment		41
11.	Modification de la disposition en plan		42
12.	Agrandissement des balcons		42
13.	Espaces complémentaires de stationnement		43
		Type maison de plusieurs logements III	
14.	Réfection de la façade		47
15.	Réfection de toiture plate avec construction d'un étage en attique		47
16.	Amélioration du cadre d'habitation		48
17.	Petits édifices		49
		Type immeuble bordant un pâté de maisons	
18.	Extension et affectation du sous-sol		53
19.	Réfection de la cour intérieure afin d'améliorer la qualité de l'habitat		53
		Type remise dans zone à bâtir	
20.	Dénoyautage (restructuration intérieure complète avec seulement conservation de l'enveloppe) des bâtiments existants en vue de réaliser des logements		57

		Type ancienne fabrique	
21.	Exploitation mixte, habitation, artisanat, services		61
21.1	Modification d'affectation à l'intérieur de la zone à bâtir		61
21.2	Modification d'affectation à l'extérieur de la zone à bâtir		61
22.	Centre pour le (petit) commerce et les services		62

		Type aire artisanale/industrielle	
23.	Aire artisanale/industrielle complétée par des logements		65
24.	Revalorisation et adaptation du domaine public avoisinant		66

Table des matières détaillée de la deuxième partie

1.	Plan directeur	71
1.1	Plans directeurs des cantons selon art. 6 ss LAT	71
1.1.1	Nature et fonction	71
1.1.1.1	Introduction	71
1.1.1.2	Planification et plans directeurs	71
1.1.1.3	Force obligatoire pour les autorités	71
1.1.2	Appréciation	72
1.1.2.1	Introduction	72
1.1.2.2	Justification des réserves d'affectation; chances de réalisation des «plans de transformation»	73
1.1.2.3	(Ré)activation des plans directeurs régionaux	73
1.1.2.4	Utilisation des plans directeurs en tant que bases pour des mesures spéciales	74
1.2	Plans directeurs communaux	74
1.2.1	Nature et fonction	74
1.2.2	Différences de réglementations cantonales	74
1.2.3	Appréciation	75
1.2.3.1	Observations générales	75
1.2.3.2	Plans directeurs pour l'aménagement de quartiers	77
2.	Réglementation de base des plans d'affectation et des constructions	81
2.1	Introduction	81
2.1.1	Règlement de zones et des constructions	81
2.1.2	Autres prescriptions	81
2.2	Conditions générales du plan d'affectation découlant du droit supérieur	82
2.3	Appréciation	83
2.3.1	Introduction	83
2.3.2	La problématique de l'application de prescriptions générales à des zones de forte densité de construction	83
3.	Procédure de permis de construire	89
3.1	Introduction	89
3.1.1	Remarques préliminaires	89
3.1.2	Possibilités et limites de la procédure d'autorisation de bâtir	89
3.1.3	Aspects particuliers de la procédure d'autorisation de bâtir concernant les rénovations	90
3.2	Protection des droits acquis	90
3.2.1	La situation spéciale des intérêts en présence résultant des bâtiments existants non conformes aux prescriptions	90
3.2.2	Les exigences minimales découlant du droit fédéral: la protection des droits acquis	91
3.2.3	Transformations et agrandissements («Protection étendue des droits acquis»)	92
3.2.4	Appréciation	93
3.3	Dérogation	94
3.3.1	Nature et fonction de la dérogation	94
3.3.2	Procédure, délimitations	94
3.3.3	Minimum fixé par le droit fédéral: art. 4 Cst (Principe de la bonne foi; interdiction de l'arbitraire)	94
3.3.4	Clauses de dérogations générales (Dérogations <i>stricto sensu</i>)	95
3.3.5	Clauses de dérogation spéciales	97

3.3.6	Dérogations avec mention de précarité	98
3.3.7	Appréciation	98
3.4	Constructions d'ensembles	100
3.4.1	Nature et fonction des constructions d'ensembles; délimitation	100
3.4.2	Les réglementations légales	100
3.4.3	Appréciation	101
3.4.3.1	Généralités	101
3.4.3.2	Terrain déjà bâti selon les prescriptions relatives aux constructions d'ensembles	102
3.4.3.3	Propositions de solutions modernes: octroi des privilèges prévus pour les constructions d'ensemble en faveur de projets individuels	103
3.5	«Clause générale d'esthétique»	105
3.5.1	Nature et fonction des clauses générales d'esthétique	105
3.5.2	Interdiction de défigurer, obligation d'harmoniser	106
3.5.3	Délimitation	106
3.5.4	Appréciation	106
3.6	Questions particulières de procédure	108
3.6.1	Projets de constructions soumis à autorisation; genres de procédures	108
3.6.1.1	Condition générale d'autorisation	108
3.6.1.2	Genres de procédures	108
3.6.2	Décision préjudicielle	109
3.6.3	Unité de l'autorisation et principe de coordination	111
3.6.4	Droit privé et procédure de permis de construire	113
3.6.4.1	Principe: la procédure de permis de construire ne tient pas compte des conventions de droit privé	113
3.6.4.2	Accords de droit privé et droit public supplétif	113
<hr/>		
4.	Plans d'affectation spéciaux	119
4.1	Nature et fonction des plans d'affectation spéciaux, délimitation	119
4.2	Rapport avec la réglementation de base relative aux plans d'affectation; dérogations possibles	120
4.2.1	Substitutions ou compléments apportés à la réglementation de base	120
4.2.2	Planification obligatoire d'affectation spéciale	121
4.2.3	Prescriptions susceptibles de dérogations	121
4.3	Procédure d'établissement, mise en vigueur et effets juridiques	122
4.4	Nouvelle réglementation des possibilités de constructions s'appliquant en lieu et place de la réglementation de base	122
4.5	Plans d'affectation spéciaux ne dérogeant que partiellement aux réglementations de base	124
4.6	Appréciation	126
4.6.1	Création de la marge de manœuvre requise	126
4.6.2	Procédure à deux niveaux	127
4.6.3	Possibilité et garantie d'une densité de haute qualité	127
4.6.4	Problèmes liés à l'élaboration d'un plan d'affectation spécial au bon endroit	128
4.6.4.1	En cas d'élaboration par les particuliers	128
4.6.4.2	En cas d'élaboration par la collectivité	128
4.6.5	Obstacles de fait empêchant la réalisation du plan	129
4.6.6	Insuffisance de bases pour juger d'un plan d'affectation spécial	129
4.6.7	Aménagement légal des dispositions relatives aux transformations du point de vue de la procédure et du contenu	130
<hr/>		

5.	Protection de l'environnement, de la nature, du paysage, des monuments, des sites et des œuvres architecturale	133
5.1	Introduction	133
5.2	Conservation de la valeur intrinsèque – Protection de la structure	134
5.3	Appréciation: rapports entre la protection des sites et des monuments et l'aménagement du milieu bâti	134
5.3.1	Introduction	134
5.3.2	Les instruments juridiques particuliers à disposition	135
5.3.2.1	Plan directeur	136
5.3.2.2	Réglementation de base des plans d'affectation	136
5.3.2.3	Plans d'affectation spéciaux	136
5.3.2.4	Procédure d'autorisation de bâtir	137
5.4	Protection des œuvres, notamment architecturales, par le biais du droit privé	137
5.5	Protection de l'environnement	138
5.5.1	Introduction	138
5.5.2	Lutte contre le bruit	138
5.5.3	Epuration des eaux	139
<hr/>		
5 bis	Législations cantonales sur le logement, plus particulièrement sur les «démolitions» et les «ventes» de logements loués	143
5 bis 1	Introduction	143
5 bis 2	L'aménagement du territoire	143
5 bis 3	Les «démolitions»	143
5 bis 4	Les «ventes»	144
<hr/>		
6.	Droit du bail	147
6.1	Introduction	147
6.2	Travaux d'entretien	147
6.2.1	Obligation d'entretien du bailleur	147
6.2.2	Vieillesse naturelle et dépréciation de la chose louée	147
6.2.3	Mesures ne soulevant pas de problèmes du point de vue du droit du bail	147
6.3	Transformations (améliorations du point de vue de la construction et de l'affectation) avec maintien de la communauté des locataires en place	148
6.3.1	Les rapports d'intérêts spéciaux entre le bailleur et la communauté des locataires	148
6.3.2	Les différentes mesures de construction	148
6.3.3	La réglementation selon l'art. 260 al. 1 CO	149
6.4	Rénovations moyennant résiliation préalable des baux	149
6.5	Appréciation	149
6.5	Appréciation	150
6.6	Législation contre la spéculation	150
6.6.1	Introduction	150
6.6.2	Les effets en matière de rénovation	151

7.	Servitudes foncières, réglementation parcellaire	155
7.1	Introduction	155
7.2	Types de servitudes foncières restreignant les transformations	155
7.3	Modification et suppression des servitudes foncières	155
7.3.1	Par modification des dispositions contractuelles	155
7.3.2	Par décision du juge civil	155
7.3.3	Par modification de la réglementation parcellaire	156
7.3.3.1	Remaniement parcellaire	156
7.3.3.2	Rectification de limites	156
7.4	Appréciation	157

8.	Obligations de construire	161
8.1	Nature et fonction	161
8.2	Obligations de transformation partielle	161
8.3	Obligation d'édifier des installations communautaires	162

Organisations de soutien

Sia

Société suisse
des ingénieurs et des architectes



Union technique suisse

ProRenova

Association suisse
pour la
rénovation des constructions